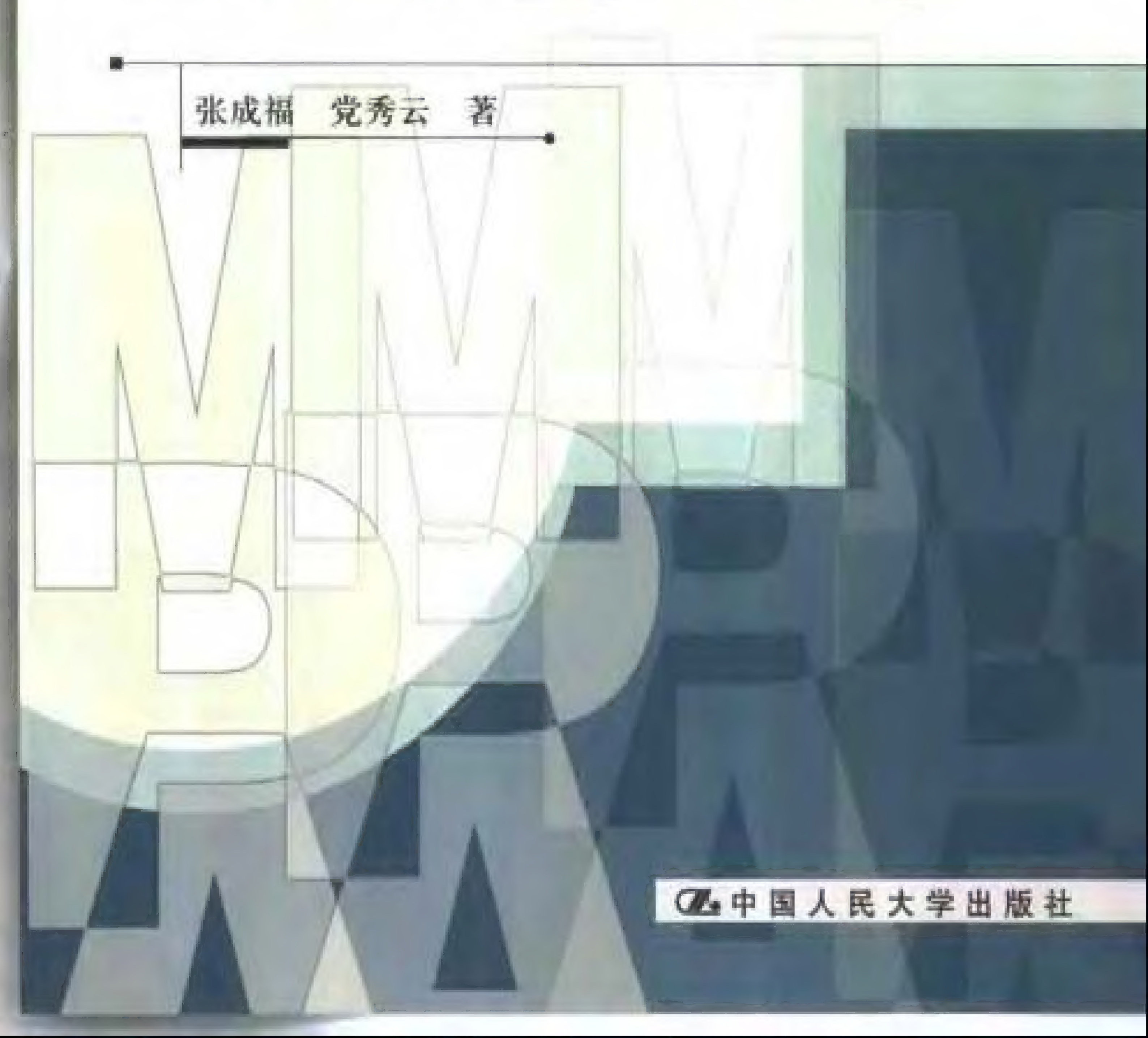
公共管理硕士(MPA)系列教材

公共管理学

张成福　党秀云　著



中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共管理学

张成福　党秀云　著

中国人民大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

公共管理学/张成福，党秀云著.
北京：中国人民大学出版社，2001
公共管理硕士（MPA）系列教材

ISBN 7-300-03925-1/D·585
Ⅰ. 公…
Ⅱ. ①张…②党…
Ⅲ. 公共管理学-研究生-教材
Ⅳ. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2001）第 072054 号

公共管理硕士（MPA）系列教材
公共管理学
张成福　党秀云　著

出版发行：中国人民大学出版社
（北京中关村大街 31 号　邮编 100080）
邮购部：62515351　门市部：62514148
总编室：62511242　出版部：62511239
E-mail：rendafx@public3.bta.net.cn
经　　销：新华书店
印　　刷：三河市新世纪印刷厂

开本：787×980 毫米 1/16　印张：24.75
2001 年 11 月第 1 版　2001 年 11 月第 1 次印刷
字数：449 000

定价：29.00 元
（图书出现印装问题，本社负责调换）

《公共管理硕士（MPA）系列教材》
编审委员会

《公共管理硕士（MPA）系列教材》
总　　序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



前 言

行政国家的兴起和发展是20世纪，特别是20世纪中后期，人类政治生活领域最显著的特征之一。政府权力的扩张、政府职能与范围的扩大、政府作用的深度和广度都是历史上前所未有的。无论是从历史，还是从现实未看，政府在促进政治发展、经济繁荣、社会稳定等方面都有不可替代的作用。可以大胆地预料，包括政府组织在内的公共组织对21世纪的社会经济、政治发展以及科技变迁的影响，将日益显著。全球竞争的焦点不但从“企业层次”转变为“国家层次”，竞争的基础更从“武力层次”转变为“能力层次”。

毫无疑问，我们处在的人类社会和我们的国家正在经历一场深刻的转变。这种转变是一种基本社会典范的变革。这种变革要求我们重新思考传统的社会基本典范，包括治理的典范。每一个时代都有与其相适应的治理方式，正如我们长大成人以后不能穿儿时的衣服一样，政府治理的形态也应该随着时代的发展而变化。

事实上，面对新世纪的挑战，全世界都在重新思考政府问题。思考的焦点在于如何摆脱传统科层制政府的僵化窠臼，建立、培养并发展一个具有合法性基础的、代表与体现公共利益、更具民主与法治精神、更具回应性和责任、更具效率和效能、更加公开和廉洁、更具能力和国际竞争力的新治理典范，建立优异的治理（Good Governance），实现善政（Good Government）。

公共管理，是一门以致力于发展优异的治理的科学、知识和艺术。自1980年以来，日益受到理论和实务部门人士的广泛重视。它不仅促进人们重新思考传统的公共行政的知识典范，而且激荡着现实世界中各国的政府再造运动。

本书定位为我国的公共管理者、研习公共管理的学人提供有关公共管理的一般性的知识参考框架。我们期望本书既能反映公共管理的知识发展，亦能提供实务上的最新发展及趋势的有价值的信息。公共管理作为一门学科和知识领域，处在不断的变化和发展之中。本书不是一本提供标准答案的书，而且任何著作都不可能为研究者和实务者提供现成的答案，因为在科学领域任何人都不能宣称自己掌握和垄断真理，但我们期望她能够引导读者与我们一起思考公共管理理论与实践上的问题。

21世纪的学习是新学习。新学习的特点在于：学习如何思考；学习如何学习；学习如何创新；在实践中学习；在人们的相互交往中学习；持续不断的和多元化的学习。新学习不仅是个人的学习，而且是群体的学习、组织的学习、国家的学习。我们认为，这正是公共管理学习的根基所在。

由于智识、时间之限制，本书仍有许多缺失与疏漏之处，我们诚希望各方先进不吝给予指正。

张成福　党秀云　谨识

2001年8月20日于中国人民大学　宜园素心斋



目 录



第 1 章

公共管理导论

公共管理（Public Management）作为一门理论和科学研究领域，严格来说，发展于20世纪70年代以后。众所周知，上个世纪60年代以后，人类社会发展的形态出现了巨大的变化，对于这种变化，人们有不同的描述，如第三次浪潮、后工业社会、知识社会、信息社会等等。在这个社会剧烈变革的时代，无论是理论界还是实践部门，深感建构在韦伯（Weberian）官僚体系下的公共行政出现合法性危机（Crisis of legitimacy），在传统的偏狭的理性主义之下的公共行政，明显地发生知识无法指引行动，理论缺乏解释力，以及无法忠实体现人民需求等现象（Denhardt，1993）。

在政府治理研究领域，公共管理的出现，是伴随着对传统行政学典范的挑战而来的。学者波林斯（Borins，1994）曾经为新的公共管理典范提出如下框架：（1）管理者必须从旧有的集权式官僚组织中挣脱出来，并增加其自主性；（2）组织及其成员的作为结果必须能够被测量，并与原订的绩效目标相符合；（3）人力和技术资源必须发挥到最大作用，以促使产出极大化，成本极小化；（4）在竞争和顾客导向的双重压力下，促进整体效率；（5）确保公共服务的品质。

在实践方面，自1980年以来，政府再造推动的新公共管理（New Public Management）运动风行全球，尽管其称谓各有不同，如管理主义（Managerialism），以市场为基础的公共行政（Market-based Public Administration），企业型政府

(Entrepreneurial Government),新治理（New Governance)等等。这股改革浪潮以及许多思想、主张和观点，极大地扩充和丰富了公共管理的理论。

本章主要说明公共管理的性质；阐明公共管理的特质。

重点问题

- 公共管理的性质
- 公共管理的研究途径与公共管理学的性质
- 公共管理与私部门管理的区别与联系
- 新公共管理
- 公共管理的时代挑战

1.1 公共管理的意义

自从20世纪70年代以后，各种冠以公共管理（Public Management）的研究著述层出不穷，但何谓公共管理，可以说是众说纷纭，不能定于一案。正如公共管理学者列恩（Laurence Lynn，1996）所言："将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的，这个词仍然是含义不明的"。学者魏特克（Whitaker，1994，262）将现阶段公共管理研究领域比喻为"变形虫"（amoebae)，以说明其研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中，这种比喻的确比较恰当。

虽然人们很难给公共管理下一个明确的定义，而且事实上其含义也与时俱变，但这并不意味著对其定义是徒劳之举，因为某个定义反映了人们在不同时期对公共管理的理解，这有助于我们理解公共管理的性质和范围。现在我们从时间的先后顺序检视不同时期人们对公共管理的理解。

皮瑞和克莱姆的观点

公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向（Normative Orientation）以及一般管理（Generic Management）之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政（Public Administration）作为一种职业，并将公共管理者（Public Manager）视为职业的实践者，而非政客（politician）或政治家

(statesman)。(Perry and Kraemer，1983，X，4)

卡尔森和欧尔曼的观点

“公共管理是对行政的一般方面科际整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”卡尔森和克莱姆还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

(1) 它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。

(2) 对经济和效率标准认同的工具取向 (An instrumental Orientation) 以替代公平、回应或政治特色。

(3) 以对中层管理者 (Mid-Level Managers) 的实用关注，以取代政治或政策精英的观点。

(4) 倾向于视管理为类同管理 (generic)，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异。

(5) 像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程。

(6) 与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。(Garson and Overman，1983，94—97)

奥托、海蒂和沙夫曼茨的观点

公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。(Otto，Hyde and Shafritz，1991，ix)

波兹曼与史陶斯曼的观点

“公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏规则就会改变”。在波兹曼与史陶斯曼看来，在其书中运用公共管理一词有两个原因：一是他们的书讨论战略问题，公共管理一词含有这个意思，远比内部行政具有更广的含义；二是公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具弹性。 (Barry Bozeman and Jeffrey D.

Straussman，1990，3—5）

休斯的观点

“与管理相比，行政的范围更狭小、功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”“公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策。它关注程序，将政策转化为行动以及机关管理。管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。……公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括的更多。公共管理者不仅仅遵循指示，而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任”。（Owen.E.Hughes，1998，4—6）

从上述列举的定义和观点可以看出，由于每个人分析和认识的角度不同，出发点不同，可能对公共管理有不同的理解，这也反映了公共管理作为一个研究领域仍然缺乏共识。我们不能明确地界定公共管理的性质这一事实并不意味着公共管理的不存在，事实上全世界都在关注公共管理的改进问题。

在我们看来，公共管理代表着知识界和实务界对实现一种良好政府治理的努力、希望和探索，即期望建立一个有能力的、负责任的、有效率的，更能体现和实现民主社会基本价值的，不同于传统官僚导向的政府组织、政策及运作模式的新政府治理。这一点，我们认为与过去称之为公共行政研究的期望是一致的。

在本书中，我们倾向于这样去界定公共管理：公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。据此，作者认为，公共管理的性质在于：

（1）公共管理承认政府部门治理的正当性；

（2）公共管理强调政府对社会治理的主要责任；

（3）公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；

（4）公共管理强调多元价值；

（5）公共管理强调政府绩效的重要性；

（6）公共管理既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；

（7）公共管理以公共的福祉和公共利益为目标；

（8）公共管理将公共行政视为一种职业，而公共管理者视为职业的实践者。

1.2 公共管理学的发展与研究途径

公共管理之发展

公共管理作为公共行政的一个新的领域，其产生与发展，正如波兹曼所言：若与公共行政或官僚理论的起源相比，更为模糊不清（Bozeman，1993，3）。有学者认为，公共管理最早可追溯到威尔逊1887年所发表的《行政之研究》（The Study of Administration）。在这一经典性论著中，他便呼吁建立一种新式的行政科学，使政府的运作能如企业经营般的流畅。他在《行政之研究》一书中提出的四个基本命题，俨然已成为今日公共管理的特征：一是政府是最基本的组织环境；二是主管的功能将是研究的焦点；三是研究更有效管理的原则和技术是发展行政能力的关键；四是比较法是研究和促进行政领域进展的方法。

公共管理这一名词首次出现在20世纪30年代。30年代末期，行政学者古利克（Luther Gulick）参与了美国联邦政府的布朗委员会（Brownlow Committee），为推动当时的行政改革，受科学管理的影响，主张将管理主义与公共性目标相结合。在英国，1968年的富尔顿报告（Fulton Report）中，同样表达了强化政府管理能力的观点。

严格来讲，公共管理作为一个研究领域，其正式产生于20世纪70—80年代，导政公共管理产生的主要原因，有学科发展方面的因素，也有现实的背景。

1. 公共管理发展之学科背景

众所周知，从1887年威尔逊的《行政之研究》发表之后，公共行政学便成为一门独立的学科。公共行政学的发展，以行政学家亨利（N. Henry）的观点，经历了不同时期的典范变迁。

第一阶段：政治与行政二分法（1900—1926）。行政学者古德诺于1900年提出政治与行政二分法（the politics /administration dichotomy）之观点，主张政治是国家意志的表现，而行政是国家意志的执行。行政学者怀特（White）于1926年亦主张政治不要干扰行政，行政管理系科学的问题，应维持价值中立，而以追求经济与效率为目标。公共行政在20世纪50年代之前，关注的是研究如何有效运用资源以执行政策。

第二阶段：行政原则（1927—1937）。在这个阶段，许多行政学者关注建构“行政原则”。魏劳毕于1929年出版《公共行政的原则》（Principle of Public administration），特别强调有一些科学的行政原则存在，这些原则可以被发现、

行政人员一旦学会如何应用这些原则就可以成为专家。这些原则可不考虑环境之因素而适用于任何地方，PDSDCORB 就是行政原则的最佳体现。

显然，在 20 世纪 40 年代之前，公共行政乃立足于两个基本假设基础之上，即政治行政二分法与行政原则。这样的立足点，使公共行政学科的发展产生了严重的缺憾与不足。最大的不足在于忽略了政治环境对公共行政之影响，缺乏对政治环境的研究与了解，更没有政治管理相关知能的探讨。而所谓的行政原则，往往彼此矛盾。事实上亦不可能适用于所有行政情境。赫伯特·西蒙（Simon）认为这些原则充其量是行政格言。

第三阶段：公共行政即政治学（Public Administration as Political Science）。第二次世界大战之后，由于“政治与行政二分法”和“行政原则”受到人们的普遍质疑，公共行政开始向政治学回归。政治学作为公共行政的母学科，的确对公共行政的性格发展发生了巨大影响，政治学的基本箴言，如民主价值、多元政体、公民参与、社会正义、法治、正当程序等一直支配着公共行政学者的心灵。这时期的公共行政具有强烈的规范取向（normative orientation）。然而这时期的公共行政以建立规范理论为目的，为知识而追求知识，对改进公共行政实务助益不多。正如亨利所言，形成了有“公共而无行政”，对公共管理者知能的研究与培养，可以说没有多大的建树。

第四阶段：公共行政即管理学（Public Administration as Management）。从 1960 年至 70 年代起，一部分行政学者不满政治取向的公共行政研究，从而转向管理领域寻求发展。

这一时期的公共行政是建立在这样的基本假设基础之上：一是公共行政与私部门的行政没有本质的区别；二是强调一般管理，或类同管理（generic management）；三是企业绩效优于政府绩效，而主张师法企业，提高政府绩效。这一阶段将公共行政转向管理，为日后公共管理途径的发展创造了基础。1975 年乔治城公共服务实验室（Georgetown Public Service Laboratory）主任莫什金（S. Mushkin）所领导的机关间政策管理援助研究委员会对预算管理局（OMB）的报告中，提出了公共管理的三个核心要素：政策管理（Policy Management）、资源管理（Resources Management）、方案管理（Program Management）。这份报告可以说是对公共管理提出一套完整的概念体系。

然而，将公共行政类同于一般管理的研究，受到许多学者的质疑。质疑之一便是公共管理与私人管理是否相同。有许多学者认为，公共行政与私人的企业管理有相当不同的意识形态，强调不同的价值。如奥特、海德、夏夫里茨认为，企业管理是资本主义的产物，强调资金、成本、利润，而公共行政则以民主宪政为

基础，强调人民主权、分权、制衡、人权、多元主义、公共利益、公平、正义、法治等理念或价值。学者艾力森则认为公共管理与私人管理在所有重要的层面上都不相同，而在所有不重要的层面上都相似。质疑之二是企业是否比政府有更高的绩效。雷尼（H.Rainey）认为，从产品开发或整体经营的失政率来看，民营企业并不是那么有效率，而政府机关亦不乏创新和有卓越绩效的例子。顾塞尔（Goodsell）认为，对政府绩效不彰的批判，都是演绎式推理，缺乏系统的实证。

总之，公共行政即管理学的发展，形成了有管理无公共的窘境，完全忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异，由于大环境之差异，私部门管理的知识、技能、概念与工具，在引入政府部门运用后，产生格格不入甚至失灵的情形。

在这样的背景下，有相当一批的公共行政学者试图将传统公共行政的规范取向（Normative Orientation）及一般管理的工具取向（Instrumental Orientation）结合起来，发展不同于传统公共行政研究的新途径：公共管理途径。

2. 公共管理发展的时代背景

公共管理之发展，除了学科发展的因素之外，还具有重要的历史背景和现实原因。许多学者对此作了分析。米诺古（Minogue）曾认为三项压力促进了公共管理的兴起：一是财政压力，政府支出庞大，预算赤字无法遏制；二是服务品质的压力，公民对政府服务的品质提出更高的要求；三是意识形态的压力，新右派意识形态占上风。

具体分析，导致公共管理兴起的时代因素主要有以下几个方面：

（1）政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府之不满。第二次世界大战以后，在福利更加观念的推动下，政府的权力不断扩张，政府的职能范围扩大，政府的角色多样化，尤其是为保障公民之福利，政府大量遏过立法管制于预人民的生活，包括经济性的管制和保护性的管制，其结果是一方面政府必须投人大量的资源以提供公共服务，另一方面为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降和民众的不满。在此情况下，政府遭受到越来越多的抨击，如胡斯所言，对政府的抨击来自三个方面：一是认为政府的规模太大，而且消耗了过多的稀有资源；二是政府的范围，政府自身陷人了过多的活动，而且许多活动的提供皆有替代方法可以运用；三是政府行事的方法，认为通过官僚体制提供服务必然导致平庸和无效率。

（2）经济因素与财政压力。工业化国家朝着福利国家的方向发展，造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出，拖垮了政府的预算和经济，而经济衰退、失业率的上升则形成了政治、经济的不稳定。另一方面，国际经济的自由化趋势

所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力，如何促进国内经济的发展，节省政府的施政成本，提升国际竞争力，自然成为各国执政者面临的核心课题。在此情况下，思考政府改革以缓解财政经济压力，追求国家竞争力必然成为一项重要策略。

（3）社会问题与政府不可治理性的增加。随着工业化和科技发展，在社会进步的同时，也引发了诸多的社会问题，如人口膨胀问题、都市化问题、社会治安问题、环境恶化问题、消费者保护问题、失业问题、教育问题、健康问题、种族歧视问题、交通问题、犯罪问题……层出不穷，旧的问题尚未解决，新的问题又不断出现。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境，导致政府不可治理性（ungovernability）的增加。另一方面，面对日益复杂的社会问题，传统的政府功能确有力不从心之感，加之官僚体系本身的保守、消极、被动，以及官僚制度的墨守成规、不负责任、衙门作风、繁文缛节、官样文章、腐败，正如凯顿（G.E.Caiden，1991，1）所言：不管东西方国家，均可发现许多相似的行政问题，如行政傲慢（administrative arrogance）、无效能（ineffectiveness）、无效率（inefficiency）、行政帝国主义（administrative imperialism），均引发了民众对政府的信任危机，使政府的存在充满了合法性危机。在此情况下，政府政革的呼声日盛，特别是让公共服务回归社会、市场的呼声而起，缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

（4）新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响。从某种程度上来讲，“管理主义”是一种意识形态的运动，正如波利特所言，管理主义乃是新右派在思考国家时，一种可接受的门面。从20世纪70—80年代起，具有保守主义政治倾向的政党在西方执政，新右派的政治主张抨击60年代盛行的社会福利国家和政治有许多重要缺点，例如多元主义盛行使公共支出大幅增加；官僚体系偏好扩大自己所能享有的资源以致发生“预算最大化”；公共服务系垄断形态的运作模式；政府过度扩张的结果威胁个人自由，同时不利于企业及企业精神之伸张；政府寻求均等的社会正义措施缺乏正当性；公共支出大幅增加会因举债而排斥私部门之成长。在他们看来，政府之失灵比市场更为严重。对于新右派的信仰者而言，更佳管理提供了一种标签，其中私部门领域可引进公部门之中，政治控制可获得强化、预算削减、专业自主性降低、公身员的工会弱化，以及半竞争性的架构将奋起赶走官僚体制天生的无效率。正是在这种意识形态下，亲市场、反国家的信念大行其道，公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道，几乎成为一种不可置疑的选择。

公共管理的研究途径以及特质

公共管理作为一个相对独立之研究领域兴起于20世纪70—80年代。在其发展过程中，因学者研究取向上的差异而显现不同的风貌与内涵。依公共管理学家波兹曼的观点，尽管研究途径及理念有差异，但就概念的演进而言，大致可分为两种研究途径，即公共政策的途径（Public Policy Approach，简称P途径）以及企业管理（Business Approach，简称B途径）（Bozeman，1993，1—5）。

1. P途径下的公共管理

P途径下的公共理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。学者列恩（Lynn.Jc.1987，43—46）界定公共管理为政策管理，认为必须从管理观点探讨公共政策，才能落实政策目标与理想。根据他的说法，政策管理是指具有行政责任的公共官员在某种限制下，对于政府行动进行政治上有利的诠释。

P途径下的公共管理导源于20世纪70年代，在70年代，由于对传统公共行政学发展不满，有许多公共政策学院或课程产生。公共政策学院，特别是政策分析课程（Policy Analysis Program），强调计量分析与经济学的应用，然而公共部门对此取向与分析的需求却不高，而对管理问题较有兴趣。因此，这些学院在考虑到市场需求又不愿落入传统公共行政的窠臼，便提出公共管理。

P途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时他们特别强调具有政策制定权的高级行政主管的管理策略。依此，自然相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言，P途径十分重视非理论性的、非量化的，以实务为基础的规范取向；在研究方法上，大多是采用个案研究法，因此，P途径代表公共事务管理的“柔性面”，政策分析则代表公共事务管理的“硬性面”。

公共管理学者波兹曼曾总结认为，公共政策取向的公共管理有三个基本共识：

（1）视公共管理为政策分析互补之物，成为这些学院貌学课程的两大方向；

（2）在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；

（3）以高层管理者，特别是政治性任命官员为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

在美国，此途径的主要机构包括哈佛大学肯尼迪学院、密歇根大学公共政策研究所、柏克莱公共政策学院，代表组织为公共政策分析与管理学会（Association For Public Policy Analysis and Management），著名的期刊如政策分析与管理期刊（Journal of Policy Analysis and Management）。

2. B途径的公共管理

在20世纪70年代，企业行政管理学院（School of Business Administration）受管理思潮的影响，开始重视工商政策与管理战略，不再着重于内部行政管理的机制与过程，于是纷纷改名为管理学院（School of Management）。受此影响，一些公共管理学者发展起B途径的公共管理。

B途径的公共管理与P途径的公共管理相比，有如下不同之处：

（1）前者之课程设计依循商业学院的传统，后者则依循公共政策学院的传统；

（2）前者并不强调公共与私人组织的差异性，后者则特别凸显公共组织的特殊性；

（3）前者企图与公共行政合流，后者则企图摆脱公共行政，而形成一个独立的管理领域；

（4）前者重视策略与组织间的管理，是过程取向的，因而非常强调组织设计、人事与预算等问题；但后者则强调政策与政治问题。

（5）前者主张采用量化分析（如集群资料分析、实验设计），后者则采个案研究法。

学者波兹曼对二者提出更深入的看法：

（1）不同于公共政策途径的公共管理学者，一心一意想划清与传统公共行政的关系，企业途径的公共管理学者与行政学者，特别是认同“公共行政即管理学”的学者，有较密切的关系与相似理念。

（2）不同于公共政策途径的公共管理学者认为公私部门管理有别，企业途径的公共管理不认为公私部门的管理有什么质的差异，而主依以较严谨的态度发展实证理论来描述与解释公私部门的异同。在此前提下，他们偏好、认同并接受企业管理的概念与工具，并将之引入运用于公共部门的管理上。

（3）不同于公共政策途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具，企业管理途径的公共管理学者兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

（4）不同于公共政策途径的公共管理学者长于个案的处理与分析，企业管理途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构，长于从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术与方法。

（5）不同于公共政策途径的公共管理学者以高层管理者——特别是政治性任命人员——为主要教学研究对象，企业管理途径的公共管理学者以具备文官资格的公共管理者为主要教学研究对象。

公共管理学之特质

由上述可以看出，在如今，在公共管理的研究上的确存在许多不同见解。近年来，公共管理的学者为了能有效整合企业管理途径与公共政策途径，以及对关心公共管理发展的人士提供沟通及消除歧见的机会，于是美国雪城大学（Syracuse University）举办了“全国公共管理学术研讨会”（The National Public Management Conference），并于1993年出版《公共管理：迄今最佳文集》一书。波兹曼整合会议的观点，认为公共管理具有下列特征：

（1）以公共管理者为教学研究重心，重视实践经验，从成功的管理经验与个案中提取管理处方；

（2）重视公共组织与公共管理的公共特性，特别关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响，以及二者之间的互动与关联；

（3）不仅关注管理过程的研究与设计，更重视战略的制定与执行。

在此以后，全美公共管理学术研讨会于1993、1995、1997召开多次研讨会。

依笔者之观察与思考，公共管理作为一门学科或研究途径，显示了如下特点：

（1）公共管理基本上是一个整合性的概念（integrative concept）。从现在来看，正如格恩（A. Gunn）所认为的，基本上是一种介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”（third Way）。公共管理在“什么”（What）与“为何”（Why）层面上是沿袭公共行政或公共政策，而在如何（How）层面上沿袭企业管理。

（2）公共管理是将私部门的管理手段运用于公共部门，但并未改变公共部门的主体性。公共管理并不否定公共部门的特性，主张在维持“公共”性格的基础上，运用私部门的管理手段或管理精神以解决公共问题，满足民众的需求。公共部门与私部门所使用的管理方法、在实际选择使用时是讲究实用主义，两者的关系是互补而非替代。当然其中最大的挑战乃是如何发现更有效的方法来整合公私部门所使用的工具。

（3）公共管理重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。任何公共事务的管理必须解决两大问题，内部＼技术问题（The Internal / Technical Problem）、外部＼整合问题（The External / Integrative Problem）。当代公共管理非常重视外部整合问题。学者哥兰毕亚斯基（Golembiewski，1993，91—107）认为当代公共管理十分重视外部整合问题，能获取诸多好处，如对现实的完整检视；拓宽研究范围；获取更多研究资源，并加强与其他理论的竞争性。波兹曼和史陶斯曼亦认为，兼顾内外环境关系，特别是

重视外部环境，强调战略管理是公共管理与传统行政之不同（Bozeman and Straussman，1990，214）。

（4）公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理。传统意义上的公共行政强调的是政府行政或政府管理（government administration or government management）。而公共管理中的管理者，不一定完全是政府，私部门、非营利部门，非政府组织等都是公共管理的一个重要组成部分。它强调的是治理（governance），即由众多行动者组成的一个关系网络，和众多行动者之间的合作伙伴关系。

（5）公共管理强调价值调和与责任。公共管理强调价值的调和，不仅重视三E，即经济、效率、效能，同时也重视公平、正义和民主。公共管理在主张弹性、自主管理、授予权能的同时，强调责任（accountability）的重要性，并认为只有发展客观有效的绩效测量标准，政府的责任才能落实。

（6）公共管理关注和重视政府政革与再造。公共管理的兴起与发展，可以说与20世纪70—80年代以来的政府改革与政府再造紧密相联。政府部门的政革（reform）、变革（change）、再造（reinventing）、创新（innovation）一直是公共管理研究的主体。这反映了公共管理理论与实务之间结合的特性。另一方面我们亦可以着到，政府政革若持久不停，公共管理的概念、外延与内涵都应不断的充实。公共管理理论亦是不断发展的。

（7）公共管理是一个科际整合的研究领域。社会事务和社会问题多种多样，政府及公共事务亦是复杂万千，因此公共问题的解决，有赖于多学科共同努力方能找到路途和答案。基本上，公共管理是一个科际整合的研究领域，它从政治学、经济学、社会学、心理学、管理学借用了许多理论与方法。现阶段公共管理的最大挑战之一便是一方面建构理论，另一方面兼顾实际。

1.3 公共管理的特质以及与私部门管理的区别

公共管理有何性质，或者说到底在哪些方面区别于私部门的管理，这是一个一直争论不休的问题。在公共管理的研究中，依波斯曼的看法，存在着公共政策学派（P途径）以及企业管理学派（B途径）。企业管理学派（B途径）下的公共管理偏好运用企业管理的原则，对公私部门之间的差异不作严格的区分，而以经验性理论发展作为公私组织差异解释的基础（Bozeman，1993）。在许多公共管理学者眼里，公共管理与企业管理不存在本质上的差异，因而称之为类同管理

(generic management)，“师法企业”便成为这类理论者和实践者的口号。而另外一些公共行政以及公共管理的学者强调，二者是存在着巨大的差异的。从规范理论的角度来看，强调公私管理之间的区别以及联系，对于理解公共管理的特质是十分有益的。

从现实来看，公共部门与私部门的界限尽管不是那么明晰，但是二者皆为整个社会不可或缺的有机组成部分，公域或私域往往是相连的和互动的，而不是分离的。现在人们多倡导政府治理中的公私伙伴关系和责任共担便是典型。但是以政府为核心的公共部门与企业管理毕竟是两种不同类型的组织和实体，其组织性质决定了二者之间存在着本质的差别，反映在组织管理和运作中，不可避免地出现差异。现将二者的差异分析如下。

政治权威与经济权威

公共管理是一种活动，这种活动在本质上是国家的活动。公共管理不可避免地包括政治权威的作用（也存在着非权威的作用）。公共管理的主体乃为政府，政府与企业组织和其他组织的区别，正如查尔斯·林德布洛姆所言的：“对于任何既定的人民，一个政府在这个意义上是存在的，即作为对他们行使权威的集团之一，它拥有对其他一切人或权利要求的权威，不会遇到来自于一个与之平起平坐的权利要求者的挑战，它在维护自身秩序方面具备于其他一切组织之上的普遍权威。在冲突的情况下，它也许无法使其声称的优先权生效；在某些场合它甚至可能无法谋求实行优先权。但是它对优先权的要求的普遍性和惟一性，使它与众不同”。从这个意义上讲，波兹曼认为的公共管理就是对政治权威的管理，的确说明了公共管理的本质。政府虽然是公共服务的提供者，但也是政治权威的执行者，所以许多公共管理活动本身即有强制性，当人民有违反法令的事情发生时，其便可以在职权范围内依法予以处理，而其他组织则不具有这种公权力。

私部门或组织的管理，在很大程度上也是权威的行使，但这种权威非政治权威，非公权力的行使，可称之为市场的权威或经济的权威。这种权威非制度与法律所授予，而是来自经济性的市场力量。私人组织的控制力主要来自市场，因此其管理行为受制于市场力量。私组织的权威在很大程度上取决于其在市场上的竞争力，这种权威往往不能以国家的强制力为后盾。

多元制衡与自主性

公共管理是在国家民主宪政的框架下进行的，在民主宪政国家，公共管理的权威是割裂（Fragmentation of Authority）的。一般来讲，政治越民主的国家越

注意政治权威的分立与制衡，政府部门虽然较重视层级节制的权威，但大多数情况下，它仍然处在各种政治力量（如立法、司法、政党、利益集团等）相互作用的场之中。因此，公共管理过程，充满了政治的气氛，充著着政治的考虑。在集权国家，公共管理更是受到少数专权者的摆布。在此情况下，公共管理的自主性自然受到影响。与公共管理相比，私部门的管理，固然也受到外在各种权威的影响，受政治环境的影响，但这种影响与公共管理不可比拟。公共管理只有有限的管理自主权但却有复杂的政治界面，而工商企业或私部门管理则有相对充分的管理自主权。

公共利益与私人利益

公共管理从本质上是国家目的之一的国家作用和活动，而所谓的国家目的，具体而言，就是指公共利益而言，政府具有促进和实现公共利益的义务和责任，这是公共管理区别于私管理的一个重要特征。尽管人们很难精确地界定公共利益是什么，但毋庸置疑的是，公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点，否则，公共管理者便成为私利的谋取者，而不是公益的信托者。事实上，当代公共管理的一个核心议题便在于保证政府及其管理者能够代表并回应公共的利益，否则，民主政治又有何存在的价值呢？相反，私人企业和组织往往是个人利益最大化的追求者，经济利润不仅仅是其管理的底线，而且往往被视为积极的经济和社会的善，当然企业对于经济利益的追求，不能损害社会中其他人的权益和利益。

当然，公共利益与私人利益并非完全处于对立的关系，有时二者可以相得益彰，互蒙其利，所谓“大私至公”便包含其理。不过，公益和私益有时是对立的，因而无法兼顾，如河流流域的企业为追求利益，大肆污染环境的情形。在此情况下，公共管理部门代表国家，经利害权衡后，对私益进行某种限制，以维护公共利益。当然，政府为追求公共利益而限制人民的自由权利时，不能逾越必要的限度。

法的支配与意思自治

从管理与法的角度来看，由于法律系人民意志的表现，具体执行法律的内容，无异于实现公共利益，因此为实现政府任务，达成政府的目的，政府部门可依不同的具体情况，采取不同的行政作用，但是应在法律允许的范围内，受到法的支配，这是法治国家的基本要求和原则。事实上，在近现代民主宪政发展过程中，政府施政应受法的约束，确立了法律优位和法律保留的原则，对于政府而言，“凡是法律未允许的便是非法的”。尽管这一消极法治原则被后世的积极法治

主义所替代，在现实管理中政府拥有广大的自由裁量权，并发展拥有“行政保留权”，但法治政府的基本内核并没有发生根本性的政变。

在法治国家，一切组织的运作需在国家法律框架下进行，这是一个基本规则，其目的是更大地保障私领域的权益，从而减少暴政的侵害。对于私领域的管理而言，相比较于公共管理的严格受法的支配而言，其更多的遵循的是契约自由和意思自治，拥有高度的管理裁量权，其内部管理和外部的交易活动完全可以自己的意思而为之。

政府与市场

公共管理与私部门的管理的一个最重要之处在于政府与市场的区别与差异。政府与市场是现代社会的两大控制体系，如果不考虑政治制度上的差异，国与国之间的差异可能便是政府替代市场的不同以及市场替代政府的不同。与企业组织不同，政府提供的产品以及服务往往而对的不是自由、竞争性的市场。具体而言，这种差异表现在：

（1）垄断与市场。私部门所提供的产品和服务，多有竞争者。反之，公部门所提供的服务，往往是只有一家，别无分号，因为我们只能有一个行使治权的治理部门，公共部门往往缺乏竞争的压力。

（2）公共产品与私人产品。政府部门提供的是公共产品或准公共产品，这些产品和服务具有不可分割性、非排他性；而私部门提供的产品和服务为私人产品，是可以分割的、排他的，价格也是可以衡量的。

（3）自由与依赖。消费者在购买私人产品时，可以自由选择；而公共部门所提供的产品或服务，公民没有自主决定的权利。

（4）利润与支持。私部门大都以利润为导向，而利润的多少取决于顾客的满意，顾客导向很容易成为其经营的目标；而政府往往缺乏服务的动机。

远离市场的压力，这的确是公共部门绩效不佳的一个重要原因，近几年来，许多公共管理学者主张通过市场化、模拟市场机制等办法来提高政府的绩效，这的确是一个新的途径。

多元理性与经济理性

公共部门处在社会各种力量作用的中心，公共管理事实上也承担着社会价值权成性分配的职责。在这个变革的、多元发展的社会中，社会利益是多元的，社会的价值也是多元的，而且利益和价值之间往往是冲突的，政府往往需要在多元的、甚至是冲突的利益和价值之间作出平衡和抉择。因此，政府治理中的理性往

往是多元理性（multirationality），应考虑各种利益和价值的平衡，而非单一向度的考虑，如效率与平等、改革与稳定、个人利益与公共利益的平衡等等。私部门的管理，因其组织属性所定，加之职能有限，管理问题涉及的标的人口较少，影响面小，不易形成整体社会作用，其管理大多为工具的经济理性的考虑，而往往不顾及或少顾及其他理性的考虑。

上述几个方面并不完全概括了公共管理与私部门管理的区别，但无疑是几个重要的方面。但是，作为管理活动，无论是公共管理，还是私部门的管理，的确有许多共同之处或相似的地方：公共管理和私部门管理都需要政策管理（Policy Management），包括制定目标规划、实施方案、执行与评估问题；都要涉及内部资源的整合与管理问题，如人力资源、财政资源、信息资源、组织资源等，都要处理和管理外部关系等等。同时，许多科学的管理方法、技术都可加以改进，运用在各自的管理情境之中。

公共管理与私部门管理的确存在着差别，认识这些差别有助于我们更好地理解公共管理的性质，明确公共管理的责任和义务、了解公共管理的运作过程，以便更有效地从事公共管理。当然，也不能过分扩大二者之间的差异。在进入21世纪的今天，公共管理和私管理学者和实践者，都应以开放的心灵，以学习者的姿态，相互学习和借鉴，以达到共生共荣、共同发展的目的。

1.4 新公共管理

自20世纪80年代以来，西方各国为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字，均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化，由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政，转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的公共管理。这股浪潮，被赋予不同的称谓，如新右派、新治理、管理主义、企业型政府，以市场为基础的公共行政等，但却可被通称为“新公共管理”。依据经济合作及发展组织的界定，这些国家所展现的具体行动，可以包括：（1）企业管理技术的应用；（2）服务及顾客导向的强化；（3）公共行政体系内市场机制及竞争功能的引介。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。学者休斯（Hughes，1994）认为，这种变化，并不仅是一种改革或管理形态的变化，而是政府角色与市民关系产生了本质变化，一个公共部门管理的新典范已然呈现。

新公共管理到底是什么？著名的公共管理专家胡德（C.Hood，1991，4—5）

曾归纳了新公共管理的七个要点：

（1）即时的专业管理（Hands on Professional Management）。这意味着让公共管理者管理并承担责任。

（2）标准明确与绩效衡量（Explicit Standards and Measures of Performance）。管理的目标必须明确、绩效目标能被确立并加以衡量。

（3）强调产出控制。用项目与绩效预算取代传统的预算，重视实际成果甚于重视程序。

（4）转向部门分权。打破公部门的本位主义，破除单位与单位之间的藩篱，建构网络型组织。

（5）转向竞争机制。引进市场竞争机制，降低成本及提高服务品质。

（6）强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

（7）强调资源的有效利用。

此外，法汉姆及霍顿（Farnham and Horton，1996，259—260）综合其他各家的看法，提出新公共管理的特征：

（1）采取理性途径的方式处理问题，亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色及作用。

（2）重新设计组织结构，其目的在于使政策制定与执行相分离，并且对服务的传输都必须建立起一个赋予责任的行政单位。

（3）改变组织结构，促进官僚体制更为扁平化，授权给管理人员，以利绩效目标的实现。

（4）依据经济、效率、效能等标准来衡量组织成就；发展绩效指标，使组织的成就能够被加以比较和测量，并据此进一步提供信息来作为未来决策的参考。

（5）改变现行的政策，使公共组织能被传统公共服务价值所支配的文化中，转换成为“新公共服务模式”，强调与市场及企业价值相适合的文化。

（6）运用人力资源管理技术，其目的在于淡化集体主义的色彩而采取个人主义的途径，包括寻求动员员工的支持和承诺，来持续地进行结构与组织的变革。

（7）试图建立一种弹性、回应性及学习的公共组织，并发展一种将大众视为顾客、消费者及市民的“公共服务导向”（Public Service Orientation），公共服务不再由专业的供给者来支配，而是以回应人民真正的需求来提供公共服务。

（8）以契约关系（Contractual Relationship）来取代传统的信托关系。

从总体上来看，新公共管理以自利人（Self-interest）为假设，基于公共选择

代理人理论及其交易成本理论，以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的，其核心点在于：强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。新公共管理毕竟代表着现实世界中人们持续不断改进政府，实现理想政府治理的一个努力方向。它是否意味着政府治理的一个新典范时代的到来，现在下结论还为时过早。正如学者凯特（Kettl，1997，446—462）所讲的那样，历史或许将记载公共管理是信息时代的第一次真正的革命，但有三个议题必须小心处理：公共管理的许多理念应予以重新思考；公共管理是否与一些核心程序相互连接，例如人事，预算等；公共管理的过程是否与治理的结构相互连接，例如宪政体制和民主体制。

1.5 公共管理：现时代的挑战

毫无疑问，人类社会正处在一个巨变的时代。从整个世界范围来看，科学技术，特别是现代通信和信息技术（DIT）的发展正在将人类社会带入一个新的发展境界。从历史上来看，每一次科学技术变革都将会带来革命性的变革与发展。信息社会一词标明现代通讯和信息技术对人类社会生活的各个方面：政治、经济、文化、教育、军事……所带来的巨大影响。政府治理本身也是随历史的发展而不断变化的，正如工业文明创造了科层制的政府治理一样，新的社会必然要求新的政府治理形态，这一点是毫无疑义的。自 20 世纪末兴起的全世界范围的政府再造，正是对新时代变革的回应。

政府仍然是我们这个时代的核心治理者或管理者。但是，环顾周围，政府治理的环境将变得更为动荡、更为不平衡、更为复杂、更为变化多端。一句话，公共管理面临着更加严峻的挑战。认识这些挑战，有助于我们理解政府作为治理者的责任和使命。

关于回应维持宪政秩序和政府稳定问题

安全与秩序是人类社会发展的一个基本前提。凡是在人类存在的地方，人们莫不试图建立良好的秩序。对于当代政府治理而言，良好的宪政秩序（Constitutional Order）是基本的基础和前提。良好的宪政秩序意味着法治权威的确立、政府合法性的建立、政府治理体系的稳定、政府过程的有序等等。良好的宪政秩序对经济发展、社会繁荣、国家竞争力的发展都是不可或缺的。从历史上来看，一些国家发展了，一些国家衰退了，这都可以从是否拥有良好的宪政秩序

中找到问题的答案。近些年的发展表明，当政府不能履行其基本职能，随之而来的危机便会加重。环顾四周，政府的崩溃和秩序的丧失这种现象在 20 世纪最后几十年似乎比战后初期更为普遍。阿富汗、柬埔寨、利比里亚、卢旺达、索马里、巴尔干地区等政府崩溃和缺乏宪政秩序的国家处于人类最严重的灾难之中。导致宪政秩序丧失的原因是多样的，如政府丧失合法性、腐败、贪婪、内战、外国势力的介入、宗教冲突等等。可以预料与肯定，在 21 世纪这些问题仍然不可能消失，在某些地区和国家还可能扩大。作为公共管理者，如何防止政府的崩溃，建立和发展宪政秩序并在此基础上实现良好的政府治理至为关键。

关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题

政府治理绝非是一个工具——理性价值的追求问题。公共管理的一个重要使命在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，这就是说它要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性。既然民主、法治、自由、人权、公共利益、社会公正、正当程序等价值如此的重要，人们经过无数的流血与努力争取并将它写人宪法，构成民主法治社会的基本职能，那么，公共管理便有责任维护并发展这些基本价值，尽管这些价值之间可能是冲突的。公共管理对民主宪政基本价值的回应和落实，关系到政府治理的合法性问题，关系到政府的权威和公信力的问题，也关系到公共管理作为一门科学的合法性问题。如果我们不考虑这些基本价值的捍卫问题，公共管理将成为缺乏灵魂的盲动，甚至可能成为暴政的工具。特别是当我们看到，总是有人在挑战这些基本价值时，公共管理的责任便不言自明了。

关于平衡政府与市场的作用，以促进政府治理的有效性问题

理论研究和实践经验表明：政府与市场作为控制社会的两大力量，在推动经济和社会发展中均起着重要的作用，一个有效的政府和一个较为完备的市场机制是推动经济发展的两个机轮。理论研究和实践经验也同样表明：国家中心主义和市场中心主义的偏狭观点对于经济发展是有害的，过分强调任何一方面的作用都可能造成灾难性的结果。政府与市场不是谁取代谁的问题，而是二者有机的配合和协调的问题。在公共管理领域，现阶段崇尚市场机制、主张小而美的政府、师法企业的风潮日盛，但需知道，没有市场万万不能，但市场绝不是万能的。我们必须辩证地思考二者之间的关系，抛弃意识形态上的偏见，发展公域与私域的对话与沟通，平衡二者的作用，这样，才能达到提高国家竞争力和人民生活质量的目标。

关于回应全球化的挑战问题

在过去的20年间，公共管理一直受到日益发展的复杂的全球化的环境的影响。这一国际秩序的特征便在于整个国际社会成为一个相互联系和相互依赖的网络，如今网络技术的发展、经济的全球化、交通工具的发达，将这一网络更加加强。历史上相互独立的和自治的治理领域如今被正式的或非正式的安排紧密联系在一起。全球的、地域的、地方的相互依赖更加紧密，某一国家和地区的行动常常会影响其邻国和其他国家，现代政府治理已经变成一个管理全球和地方相互依赖关系的过程。

在全球化的时代，政府仍然拥有各自的管辖权、并有自己独特的内部治理结构或管理系统，但他们再也不能像传统那样独立于其他治体之外，全球相互依赖的明朗化要求以相互联系（interconnectedness）的观点取代分离的观念。在全球化的时代，许多公共物品的提高已经变成国际性的，即成为公共物品，如世界和平、可持续发展、地区安全、统一的世界市场等等，这便需要更加自觉、协调的和合作的努力。在全球化的时代，政府治理传统上被视为国内问题，可能会变成一个地区性问题，甚至全球的问题，公共政策传统上那种对外政策（Foreign policy）和对内政策（Domestic policy）的界限再也不那么清楚了。在全球化的时代，一个成功的公共管理需要发展战略思考的能力，需要催化领导力（Catalytic Leadership），即与其他治理领域的行动者沟通、合作、互动、结盟，达成一致的目标和战略的能力，需要多元文化的学习（Multicultural Learning）的能力。

的确，对于政府治理而言，全球化是机会，也是挑战。在全球化的时代，一个政府如何维护自己的国家的主权与独立；如何在推动经济发展的同时，维护经济的安全；如何在学习多元文化的同时，维护自己的文化传统和民族认同等等，都是21世纪公共管理需要面临的新议题。

关于如何平衡目前及最近未来与较长远未未的需要

可持续发展作为人类发展观的最重要进步和突破，已经得到国际社会广泛的认同，它意味着既满足当代人的要求，又不能对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。面对着人类日益增长的期望革命，如何平衡眼前发展与长远发展的需求，是当代政府治理所面临的挑战。可持续发展要求政府治理要更具前瞻性、更具战略规划；可传续发展要求政府的公共政策的制定、评估标准更符合和体现以人为中心的，人口、资源、环境、经济社会协调发展的思想；可传续发展要求政府治理突破传统的工具理性，发展更具人文色彩的价值取向；可持续发展要求在政府的引导下，发展建立新的伦理标准。

关于如何应付科学技术革命带来的挑战问题

科学技术革命从来没有像现在这样深刻地影响着世界的政治、经济和社会的发展。以信息技术（IT）、人工智能（AI）、生物技术（Biotechnology）、材料科学（Material Science）为代表的高新技术革命正在改变着人类的经济结构、社会结构和生活方式，同样对政府治理也产生着巨大的影响。鉴于科学技术发展的重要性，首先，政府作为推动科技发展的角色更加重要，政府必须成为推动大规模科技创新的主导力量之一，事实上在科技发达的国家，政府正扮演着这样的角色。其次，政府作为伴随科技发展所引起的诸多社会问题的管制者的角色所面临的艰巨的任务，如高科技犯罪等。

另一方面，我们也看到，科技革命（特别是现代通讯和信息技术革命）也正在改变着政府自身的组织结构、运行方式、工作行为，如何回应科技发展、利用科技创新政府也正成为世界性的潮流，现代许多国家正在建构电子政府，便是一个明显的例证。同时，新的技术革命也要求每一个公共管理者发展适应技术发展和各自管理岗位需求的技术能力（technical competence）。

如何应付越来越多的官僚腐败，重振公民对政府的信任问题

人民对政府的信任是政府合法性的真正来源，也是经济发展和社会繁荣的社会资本。一个良好的政府治理需要政府、公民、企业、社会之间的信任关系的存在，这种信任关系的重要基础在于政府及其官员将国家权力用于公民的目的而不是用于自己的目的。腐败亵渎了公民的信任，也侵蚀了社会资本，最终损害政府的合法性。腐败是一种国际现象，每一个国家都可能出现，只是程度不同。对于那些处于转轨的国家和法治不健全的国家，腐败的机会和程度可能更大一些。对于任何一个国家来说，限制政府权力，使政府能够控制其自身是一个永恒的挑战。政府治理者必须抛弃那种一定程度上的腐败有助于经济发展的错误观念，采取各种战略和有效措施，如政治的、立法的、司法的、制度的、教育的、伦理的策略和方法等。

关于重振政府的治理能力问题

如果政府要进一步促进经济的发展和社会的繁荣，就必须提高自己的能力，依据世界银行的观点，政府的能力是指政府以最小的社会价格采取集体行动的能力。政府能力涉及多个面向，如：

（1）预测及掌握变化的能力；

（2）制定周延而明智的公共政策的能力；

(3) 发展不同方案以执行政策的能力；

(4) 吸引及有效运用资源达成政府目标的能力；

(5) 持续学习，成长以适应未来挑战的能力。

重振政府的治理能力，取决于政治环境（Political Environment）的改善，取决于重塑政府体制，取决于公民与社会的参与，取决于政府管理技术的方法的创新，取决于公共管理者的知识和技能。

关于如何发展有效的组织体制问题

官僚组织体制是工业化时代的产物，已不能适应变化了的环境的要求。关于未来组织形态，人们有不同的论述，也给予不同的称谓：如网络组织、学习性组织、后官僚组织、无缝隙的政府（Seamless Government）等等，可以肯定的是，未来的公共组织应该是弹性化的、整合的、透明的组织；为公民提供整体性服务的组织；跨功能的组织；与社会有广泛联系的组织。如何建构适应新时代发展的组织，并使之适应新环境的需要，的确是21世纪公共管理的挑战。

如何构建国家与社会的共同治理模式问题

当代政府所面临的复杂性、动态性及多元性的环境；政府面对公共问题的复杂性，使得政府的不可治理性增大。事实上政府部门已经无法成为惟一的政府治理者，它必须依靠与民众、企业、非营利部门共同治理（co-governance）与共同管理（co-management）。好的政府并非是人民需求什么都予以满足，而是提供足够的机会和工具能够解决自己的问题，国家竞争力也取决于公民社会中的人民、组织、社会自发性解决问题的责任感及行动力。问题在于政府是否有能力激发、培养这种责任感；政府是否能够给社会提供这样的机会；政府是否改变自己传统的优势感、自我中心意识。

公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理

复杂性和非线性是物质、生命和人类社会进化中的显著特征。在自然科学中，从激光物理学、量子混沌和气象学直到化学中的分子建模和生物学中对细胞生长的计算机辅助模拟、非线性复杂系统已经成为一种成功求解问题的方式，同时，社会科学也认识到，人类面临的主要问题也是全球的、复杂的和非线性的。在今天，科学、技术、经济、社会的发展加速了社会的复杂性和不确定性。在一个复杂性和非线性的环境中，线性思维和线性管理是危险的，正如医生和心理学家必须学会把人看成复杂的精神和肉体的非线性体，才能更好地治疗疾病一样，

在政府治理中，我们必须牢记，单极的因果性和线性思维会导致教条主义、偏执主义和理想主义，未来我们需要的是新的集体行为模型。管理的复杂性，需要我们改变传统的机械的管理思维方式，发展一种有机的、整体的、生态的管理方式。

重建公共管理的道德秩序

毫无疑问，一个高尚的国家和社会是由良民与良官所共同建构的，诚如行政学家哈特所言，公共管理，不仅关乎专业技术，也重视公共服务的道德追求（Moral Endeavor）。可惜的是，在当今的政府管理领域，充满了暧昧的伦理环境，道德的言论越来越少，道德如果不是完全无意义的，也变成了相对性的，并视伦理的研究为荒唐的、不相干的，我们既缺乏一致认同的道德准则，也缺乏对道德追求的关注。社会学家涂尔干曾言："假如没有目标的话，即使我们大步迈向前去,亦将无所寸进"。面对 21 世纪，我们的确面临着道德秩序重建的挑战。

本章小结

1. 公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的资源,广泛运用政治、法律、管理、经济等方法,强化政府的治理能力,从而达到提高政府绩效和服务品质的目的。公共管理将公共行政视为一门职业,而将公共管理者视为职业的实践者。

2. 公共管理学是一门新兴的学科与学派，旨在帮助公共管理者获取解决公共问题，处理公共事务所需的知识、技能与策略。作为一门学科，它以公共管理者为教学与研究的对象；既重视公共管理的外在环境，又重视内在的管理；公共管理重视私部门的管理方法和技术，但未改变公部门的主体性；作为一门学科，它是科际整合的。

3. 迄今为止，公共管理的研究有两种主要途径：公共政策途径（简称 P 途径）和企业管理途径（简称 B 途径）。两种途径的研究有不同的差别。最近，有学者主张整合两种研究途径。

4. 新公共管理是当代政府政革过程中出现的一种思潮，在很大程度上是当代行政政革的代名词。它以新古典经济理论、新制度经济学、公共选择为其理论基础，其核心理念是在公共管理中引进市场机制。

5. 公共部门管理与私部门管理有相似性，但亦有本质差异。主要表现在政治权威与经济权威多元制衡与自主性、公共利益与私人利益、法的支配与意思自治、政府与市场、多元理性与经济理性等多个方面。

6. 公共管理在现时代面临着许多新的挑战，如秩序的维护；民主价值的维护；平衡政府与市场作用；回应全球化；新科技改革；重振政府的信任；增加政府的治理能力；重建道德秩序等。

关键术语

公共管理　　公共管理学　　新公共管理　　P途径的公共管理　　B途径的公共管理

复习思考题

1. 何谓公共管理？公共管理与公共行政有何异同？

2. 公共管理兴起的时代背景和学科背景为何？

3. 公共管理研究的途径为何？你认为公共管理的研究还有哪些途径可以开拓？

4. 何谓新公共管理？如何评价新公共管理？有学者认为新公共管理是新瓶装旧酒，你同意这一看法吗？

5. 公共管理与私部门管理有何异同？你认为私部门的管理可以应用到公共部门的管理吗？为什么？

6. 有学者认为“一切组织都是公共组织”，因此公共管理与私部门的管理没有本质的差异，你同意这一观点吗？为什么？

7. 以中国为例，分析中国公共管理现在面临的主要挑战。

8. 你是如何理解公共利益在公共管理中的地位的？

9. 全球化对公共管理带来了什么样的挑战？

10. 1936年公共行政学家赫林在其名著《公共行政与公共利益》中这样写道：“公共利益这个观念对官僚体系而言，正如程序正义对司法体系而言，有着相同的重要性。”你是如何理解这一观点的？

阅读材料

公共管理者理解的公共管理职业

下面这段材料是曾任蒙彼利埃市市长科顿（Ryan Cotton）对加州长滩市市长约翰·德弗的访问谈话。

科顿：是什么原因吸引你从事公共服务这一职业？

德弗：本来我想做一名医生，但是在我退伍之后，发现自己年龄太大，无法再从事这一职业，所以我得另谋前程。吸引我从事这一职业的是许多教授，他们讲了这一职业的挑战。在我工作早期，我受到从事城市管理工作的许多人的影响，我对他们的能力、才干和对公共服务的投入印象深刻。

科顿：作为城市管理者，你感到最满足的是什么？

德弗：我得承认，在我的职业生涯中，最令我满意的时期是我在小城市工作期间，在小城市，我和人民的关系十分密切，我可以介入他们的问题，可以直接发挥影响。在大城市，我们有许多雇员，而不能直接与百姓打交道，获得的满足不能和与百姓直接打交道相比。尽管如此，我认为重要的事情是了解人民的需求，整合资源满足老百姓的需求，最后看到人民从你已经做出的事情中受益。

科顿：你能总结一下什么叫“做事”？

德弗：我认为，每个人都能从完成某件事情中获得某种程度的满足，但是处于不同职业的人，他们为其他人做事的兴趣是不一样的。私人企业涉及到为你自己或公司干事。这种事情在公共组织很少发生。公共部门和私部门最大的不同或许在公共组织得关心社群中的人民，私部门则更多是内在取向的。

科顿：对于介入职业的人，他们给其工作带来了什么技能（skills）？

德弗：今天许多人进入这个职业，因为它能够提供学习公共管理的机会。比奇市很久以来便有一个庞大的计划，培训那些聪明、杰出和对公共管理感兴趣的人。许多年轻人抱怨这一职业比他们想象的要更为艰难。或许是这样。总的来说，他们对政治比对具体工作更感兴趣。

科顿：他们太政治化吗？

德弗：不，他们只是未能意识到工作真正的要求和压力，当他们了解时，他们想做更容易的事情。似乎是政治和冒险吸引他们到此岗位，但是现实往往将他们引导到其他的追求。

不论做任何事情，已经从事这一职业的人，向有抱负的城市职业管理者征询一下

意见总是有帮助的。这个职业最终不仅仅是由那些最优秀和最聪明的人来充任，而是由那些最了解其工作和职业要求的人来担任。这些人有可能成为职业的领袖。

科顿：年轻的职业者从忍耐中得到什么？他们后来对职业满意吗？是否有一个成熟完善的过程？

德弗：随着他们的成熟，他们理解了职业并且对他们的成功感到自豪。我期望他们对成功的定义包含着对他们为其工作的社区做出与众不同成绩的自豪。他们必须理解成功需要付出长时间艰巨的劳动，需要承受巨大的压力，需要忍受与家人不时分离的痛苦，以及在间歇的成功之后面对的挑战。在许多许多年之后，他们可能意识到他们为许多人做了许多善事。这便是成功。

科顿：在你的职业生涯中有哪些转折点？

德弗：我很幸运，我在康涅狄格和以后在克索尔、迪凯特、森尼韦尔、长滩等地工作时，受到许多伟大人物的影响。在克第尔，我没有想到在做市长助理之后成为市长，我从我的经历中受益匪浅。在图里弗斯，这是一个老的社会主义社区，在这样的环境中，我从历史中和做事的方式上学习了很多。迪凯特市是一个十分腐败的地方，我得从事拨乱反正和建立新结构的工作。我在各种类型的许多市议会工作过，从最好的到我认为最差的，它们同样给予我学习的机会。

科顿：在你的职业生涯中，在多大程度上你从你的同辈中寻求指导？

德弗：我有很多朋友和工作中的相好。比如，一个朋友在 50 英里以外工作，但我们经常聚会，讨论相互关心的事情和问题。我发现这些关系对我很有帮助，不管我在哪儿。

科顿：在为这一职业做准备时，你建议接受什么类型的教育？

德弗：一个人需要不断地接受教育。这一职业需要多样化的背景和观点，你需要以开阔视野看待事物的能力，以及使你的思维适应于更明确地反映眼前事件的能力。城市管理是一个创新的职业，为了不断创新，它必须尽可能地寻求更宽广的定向。当这些观点发生碰撞时，学习和新的观念便开始形成。

科顿：我认为如今公共管理学习中有两种不同的取向，一种强调分析和定量的技能；另一种强调民主哲学和伦理，你是如何估价分析技能的需要的？

德弗：我认为你需要对分析技能有一个基本的了解：它们是什么，如何运用它们。比如，在一个拥有 5 000 名雇员和 3 500 亿美元预算的城市，理解各种各样的技术报告和信息是十分重要的。随着需要了解更多信息的增加，我们必须有那些能够定量地提供信息的人。

科顿：你如何评价民主哲学与伦理的教育？

德弗：我认为这种信息应该在一个人在读研究生期间从政治科学或其他相关

人文学科中获取。我认为，这是从事这一教育的恰当层次。毕竟任何受教育的人应该了解这些领域。公共行政或公共事务的教育应该有助于一个人准备进入城市管理或其他类型的公共服务领域。

科顿：你的管理哲学的特点是什么？

德弗：我的风格随着环境和社区的变化而发生变化。如果社区拥有一个小组织，你可将更多的时间花在具体指导组织方面。如果它有一个庞大的组织，有必要将更多的时间花在建构参与管理的过程，使大家了解信息并且参与事务。人民期望告知他们信息，向他们征询意见，有提供建议的机会，随着他们在智识上更加能干，他们期望有所贡献。作为市长，我应该利用他们的才能。

如果要总结一下的话，我认为城市越大，其人口构成越多元化，问题便越复杂，管理者便越不可能行使传统意义上的控制权。地方政府的治理和管理现在变得十分困难，你知道现在越来越强调水平关系。我们所看到的是更加强调沟通和共识的建立，而不是权威的行使。

科顿：你能想起你作为一名管理者感到特有效的时候或情形吗？

德弗：当我能够掌权并重组全部政府结构，将其带出糟糕的状态，使其更有回应性和服务于居民需要时，我感到特别有成效。

科顿：什么时候你感到没有成效？

德弗：当我在涉及处理有组织的犯罪，涉及试图阻止问题的发生而此问题又与其他的国家网络直接有关时，我感到没有成效。当需要保镖为你和你的家庭提供保护，而你不能确认谁参与其中，谁没有参与其中，包括州警察，这种情况极难管理。

科顿：你认为市长负责制（Council-Manager）这种政府形式的主要优势和弱势是什么？

德弗：最大的优势是，当全部的政治权力被授予一个中心去实施公共政策时，它是惟一的政府形式。它不像实行分权的联邦和州政府。分权没有必要。在市长负责制里，市议会是公民选举产生的，拥有回应社区需要的全部权威。如果它运转不灵，市议会不仅有权，而且有责任解雇市长，它是最民主、最具回应力的政府形式。

科顿：有人认为强市长切断了市议会代表社区需求以及指导社区的能力，你如何看？

德弗：我认为这种事情不可能出现。我认为市长变得很强，仅是因为他们真正地代表并满足了市议会的要求，在这个意义上它并不是缺点；它正好意味着市长变得更加明智，比市议会更对社区有回应能力。举个例子，在长滩，我有时尝

试开车走街串巷，走出汽车，敲每家的门。当人们开门时，我自我介绍，并询问他们对警察、消防和其他服务的看法。不一会儿便有许多人围在一起，听你问答。这可能对一些市议员有威胁，但最终的结果是，你在那儿，是帮他们做工作，并使他们的工作做得更好。当你发现问题正在出现，而市议员并没有意识到的时候，这样的行为可能引起麻烦，在这种情况下，在着手处理这些问题之前，你应该告诉市议员。

科顿： 市长负责制的弱势是什么？

德弗： 你可能有一个弱的市议会，在形成和协调政策与目标时，缺乏效率和效果。在每一个有效的和有力的市长背后，你不可避免地发现议会愿意制定明确的目标，市议员同样需要鼓励。

科顿： 如今的市长负责制这种政府形式面临何种挑战，请你展望一下未来。

德弗： 国家正经历着一种浪潮，人们认为市长负责制的问题在于它不够政治化。他们认为通过政治的冲突、民主过程可以得到充分展现。这导致大规模的选举，并挑战着现存的制度。民主需要某些冲突，但民主不需要将冲突视为目的的冲突。

最后，一政府学院的院长告诉我"行政首长的功能在于'打政权力'"，我的问题在于，照这种定义，谁专门关心并为那些无权人说话？看到问题的市议会，应该试图解决问题，与社区中的团体和人民一起工作，并取得进步。那些将其精力投入到冲突和搞小动作的人很快会失去支持。

与我曾经共过事的最伟大的市长和市议员有不同的背景和不同的观点。尽管如此，他们对问题和解决的办法有共识，并成为很好的朋友。

科顿： 什么样的市议会最有效或最无效？

德弗： 有效的市议会是那种成员一起工作达成共同目标的议会。比如，迪凯特的市议会是很有效的，因为他们为了改善社区这个单一的目的走在一起。在市长的帮助下，他们能够达成这一目标。当人们为了追求个人的政治目的，并利用其官职作为跳板去竞选国会议员或者州长职位时，便会产生无效的市议会。

科顿： 对于许多你尊敬的职业管理者离开去私部门就职，你有何反应？在什么样的情况下你考虑离开这一职业？

德弗： 我有许多离开的机会，但对此我没有兴趣。你应该离开的时间，就是当你感到再也不能做出贡献的时候。当你感到疲倦、无效、厌倦的时候，便是离开之时，也是应该离开之时。

科顿： 你认为去私部门是这一职业的个人的自然归宿吗？

德弗： 是的，这种情况正在流行。我认为地方政府管理者有许多可使私部门受益的技能。公共管理者不像私部门管理者有那么多可资利用的时间和资源。更

重要的是，他们不能依据他们的喜好选择或分割市场，公共部门的极度压力提供了一个过滤器，因而只有那些具有强烈动机并拥有利器（自然天赋或后天技能）的人才能生存。正如我前面所说的，公私部门最大的不同在于私部门倾向于不考虑其决策对社会、政治和环境的影响。随着市长转到私部门，这种问题可能减少。公私之间的领域可能变得更加模糊。

此外，私部门也能给公共部门带来一些技能。为什么公共部门不能充分利用私部门发展的专业技能。比如，在任何社区，市政府在许多方面便是一个城市最大的银行。为什么不能雇佣一个银行家去处理社区的公债销售事务？长滩市一年要发售10亿美元的公债，有此专长的人便是处理这类事务的好手。我有一位市长助理，作为我的财政顾问，他的工作十分出色。

科顿：如果你要选择一位继任者，一位理想的市长，你希望找什么样的人？

德弗：这个人需要有充足的精力，受过良好的、广泛的教育，并且展现出跟上这一领域潮流的热情。这个人需要英勇无畏，有极大的能量，是一个考虑问题周到的人。他或她必须愿意从周围顶尖人物中脱颖而出，有领导的意愿。事实上，他或她必须愿意击倒其他的竞争者。让事情顺其自然发展是不够的。

科顿：你说一个人需要"英勇无畏"，这是什么意思？

德弗：我的意思是就好像一个人在战场上一样。一个领导英勇不仅仅为了在冲突中胜出，而且要不断地追求正确的目标。现在我们都知道，人们在战场上被杀，但是许多人在市长这个工作岗位上在其工作时也会死去。每年都有许多人在这个议会和那个议会之间死去，尽管他们只有40岁～50岁。

科顿：既然有这么大的压力，那么人为什么还要当市长？

德弗：我想这可能与服务于其他人和完成有价值的事情的愿望有关。

科顿：你怎样知道你的工作是否干得很棒？

德弗：当一个看门人走到我跟前，告诉我他的问题已经得到解决，或者当其他与我没有直接联系的人告诉我这个城市帮助了他们时，我便知道了。这时市议会想要我做什么无关紧要，重要的是人民和得到帮助的人。

（资料来源：John Nalbandian and R.G.Davis edifed，1987，Reflecfions of Local Goveinment professionals，The univeisity of Kansas。）

思考与讨论的问题

科顿先生关于公共管理的主要观点是什么？你是如何理解公共管理这一职

业的?

本章参考文献

Borins, S., 1994, Government on Transition: A New Paradigm in Public Administration, Unpublished Report of the Inaugural Conference of CAPAM. Toronto, Canada.

Bozeman, B. and Straussman, D. J., 1990, Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bozeman, B., 1993, "Introduction: Two Concepts of Public Management", In J. L. Perry (ed.) Public Management: The State of Art. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1—5.

Denhardt, R., 1993, Theories of Puhlic Organization, 2nd ed. CA: Brooks/Cole.

Farnham, D. and Horton, S., 1996, Managing The New Public Services, 2nd ed., London: Macmillan Press.

Garson, G.D. and Overman, E.S., 1983, Puhlic Management Research in the United States, New York: Praeger Publishers.

Hood, C., 1991, "A Puhlic Management for all Seasons?" Public Administration, 69 (1), 3—19.

Hughes, O. C., 1994, Public Management and Administration: An Introduction, Hong Kong: St. Martin's Press.

Kettl, D.F. and Milward, H.B., 1996, The State of Public Management, London: The Johns Hopkins University Press.

Lynn, L.E., 1987, Managing Public Policy, Boston: Little, Brown.

——1996, Public Management as Art, Science and Profession, Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.

Otto, J.S., Hyde, A.C. and Shafritz, J. M., 1991, Public Management: The EssentialReadings, Chicago: Nelson-Hall.

Overman, E. S., 1984, "Public Management: What's New and Different?" Public Administration Review, Vol. 44, No.3.

Overman, E. S. And Boyd, K. J., 1994, "Best Practice Research and Post-

bureaucratic Reform", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.4, No.1.

Perry, J.L. and Kraemer, K.L., 1983, Public Management: Public and Private Perspectives, California: Mayfield Publishing Company.

Whitaker, G., 1994, "The Future of Public Management", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 4, No. 2, 255—262.



第 2 章

公共管理者的角色与知能

公共管理者，在现代民主国家，是经法定程序进人政府，担任政府公职，行使公权力，并从事公务管理的公职人员。公共管理者，广义上讲包括民选的与任命的两大类，而任命的公共管理者又可区分为政治性任命人员以及经文官考试录取的常任文官或公务员。依其职务等级可以分为高级公共管理者、中级公共管理者和基层公共管理者。

公共管理者是受国家和公民的委托，行使公权力，负责运用资源及指挥公务人员，达成政府施政目标的人。如果我们将政府视为一个企业或事业单位，公共管理者便是公经理人。与过去的时代相比，如今的公共管理者的角色更加复杂，其责任更为重大，公民和社会对其期望更高。同样，现时代的公共管理性质对公共管理者的知能（competence）提出了更高的要求。本章论述了公共管理者的角色，阐述了现代公共管理者的基本知能，并分析了作为一名成功的公共管理者的条件。

重点问题

- 一般管理者的角色

- 公共管理者的特殊角色
- 公共管理者的知能
- 有效的公共管理者

2.1 作为一般管理者的角色

管理理论家和实践着的管理者长期以来一直探讨和界定管理者（manager）做什么以及怎么做。著名的管理学大师亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）曾经总结了八种研究管理者职能和角色的途径。

（1）古典学派（The Classical School）。他们将管理者的角色用一套综合的职能予以描述。最典型的是法约尔（H.Fayol）提出的计划、组织、协调、指挥以及控制。在30年后，行政学家古利克进一步以POSDCRB代表公共管理者角色，即计划（Planning）、组织（Organizing）、人事（Staffing）、指挥（Directing）、协调（Coordinating）、报告（Reporting）、预算（Budgeting），直到现在，这种描述仍然在管理著作中占统治地位。

（2）伟人学派（The Great Man School）。他们试图通过对历史上以及现实中杰出人物的家庭、教育、社会交往、事业、个性等加以描述，将他们作为楷模和典型。

（3）企业家学派（The Entrepreneurship School）。他们更多地将管理者视为创新者，创造性思考者以及机会的发现者。

（4）决策理论学派（The Decision Theory School）。他们更多地将管理者视为复杂环境下的决策者。

（5）领导有效性学派（The Leader Effectiveness School）。他们将领导特质以及管理风格视为导致有效绩效的因素。

（6）领导行为学派（The Leader Behavior School）。他们通过对领导行为的观察和研究，研究成功领导的行为以及技能。

（7）领导权力学派（The Leader School）。他们关心的是领导者的权力和影响，以及如何最大化地行使他们的权力。

（8）工作活动学派（The Work Activity School）。他们运用归纳方法，以调查研究资料为基础，对管理的工作活动进行系统分析，然后确认管理者的活动。

的确，尽管出版了大量的管理著作，我们对于管理者角色的了解还是很少。正如有些学者所说的那样，“我们对于新几内亚或其他地方的原始人的动机、习

俗和最隐秘的秘密的了解，比我们对尼莱佛商行的那些管理人员了解要多”。严格来讲，有关管理职务的描述仍然处于原始的状态。

在众多的研究管理者角色的文献中，也不乏具有启发性的论述。下面我们通过对一些经典的管理角色论述的叙述，以帮助人们了解管理工作的性质。

管理者的十大角色——明茨伯格的观点

哈佛大学教授、管理学大师明茨伯格 1973 年在其巨著《管理工作的性质》(The Nature of Managerial Work) 中，对管理者的角色和作用进行了多方面的研究和论述。他通过大量的、长期的观察和研究，得出结论：一个管理者同时起着不同的作用。这些作用和工作可归纳为三个方面：人际关系方面的工作、信息情报方面的工作和决策方面的工作。而在每一类不同的工作中，他又扮演着不同的角色，共有十种角色，如图 2—1 所示。

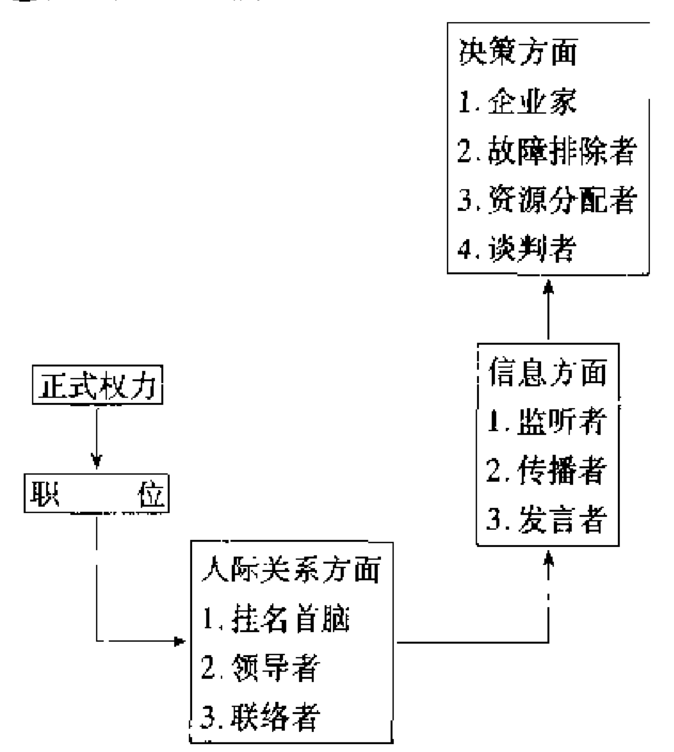


图 2—1 管理人员的角色

1. 人际关系方面的角色 (Interpersonal Roles)

着重于人际关系的建立与维系，具体包括下列三种角色：

(1) 挂名首脑 (Figurehead)。由于其正式的权威，管理者是组织的象征，有责任和义务从事各种活动，如会见宾客、代表签约、剪彩、赴宴、致词等等，有些属例行公事，有些具有鼓舞人心的性质。但全都涉及人际关系的活动，没有一项涉及信息处理或决策。

(2) 领导者（Leader)。负责对下属激励和鼓励，负责用人、培训和交际。管理者通过领导角色将各种分散的因素整合为一个合作的整体。

(3) 联络者（Liaison)。负责同他所领导的组织内外无数个个人和团体维持关系，建立和发展一种特别的联系网络，将组织与环境联结起来。

2. 信息方面的角色（Informational Roles）

管理者在其组织内部的信息传递中处于中心地位，事实上是组织的“中枢神经”，他既是获取外部信息的焦点，也是传递信息的来源。信息角色包括下列三项：

(1) 监听者（Monitor)。作为监听者，其角色是寻求信息，使其能够了解组织内外环境的变化，找出问题和机会。

(2) 传播者（Disseminator)。将收集到的信息传播给组织的成员；有些信息是关于事实的信息；有些信息是关于价值的信息，即某人有关“应该”是什么的主观信息，目的是指导下属正确决策。

(3) 发言人（Spokesperson)。作为正式的权威，代表组织对外发布信息，以期争取公众、利害关系人的理解与支持，维护组织形象。

3. 决策方面的角色（The Decisional Roles）

管理工作中最重要的部分也许就是担任决策角色。管理者对他的组织战略决策系统负有全面的责任，也就是组织的每一项重大决策皆与管理者有关。包括以下四个主要角色：

(1) 企业家（Entrepreneur)。作为企业家，管理者是组织中大多数可控变化的设计者和发起者，即按其意志进行变革的全部活动，包括发现利用各种机会，促进组织的变革。

(2) 故障排除者（Disturbance Handler)。企业家角色把注意力集中于可控的变革，而故障排除者角色则处理非自愿的情况以及部分地非管理者所能控制的变革，如对一件未所预料的事件，一次危机或组织冲突的处理和解决。

(3) 资源分配者（Resources Allocator)。资源分配是组织战略制定的核心，战略是由重要的组织资源的选择决定的。作为正式权威，管理者必须进行资源分配，这里所说的资源包括时间、金钱、物质材料、人力以及信誉。所谓资源分配主要是安排时间、安排工作、批准行动等。

(4) 谈判者（Negotiator)。代表组织与相关组织和人士进行协商和谈判，进行资源的交易。

在明茨伯格看来，管理者的主要目标是保证他的组织实现其目标，为此，管理者必须设计与维持其组织运作的稳定性；必须负责他的组织战略决策系统，并

使他的组织以一种可控制的方式适应其变动的环境；他必须在他的组织同环境之间建立关键的信息联系；作为正式权威，管理者负责他的组织的等级制度的运行。这十个角色构成了一个整体。组织之所以需要管理者，不仅是因为制度的不完善性和环境的变化性，而且需要一个正式的权威来担任某些基本的、经常的职责。

奎恩等人的观点

在 20 世纪 80 年代以及 90 年代，以奎恩（Quinn）为代表的一群学者，对管理行为进行了广泛的实证研究，出版了一本巨著——《成为一位卓越的管理者》，他们发展出竞值框架（Competing Values Framework），并以此界定了八种看似相互矛盾又必须兼顾的管理角色。兹将这八种角色说明如下：

（1）导师（Mentor）。一个管理者如能恰当扮演好导师的角色，他将是一位关怀的、设身处地的管理者，表现出对下级的体恤与关怀。但如果太过分强调导师的角色，则会成为心软的、放纵的管理者。

（2）促进者（Facilitator）。一个能扮演好促进者角色的管理者，是一位重视过程、促进互动的管理者，但如果太过强调参与，则会变成过度民主，进而损害管理生产力。

（3）监督者（Monitor）。能扮演好监督者角色的管理者，是一个对业务十分娴熟的技术专家，主要从事相关信息的收集活动，能使下属按部就班、有条不紊地完成组织的目标。但这种角色扮演过分，则会导致缺乏想象力、墨守成规和吹毛求疵。

（4）协调者（Coordinator）。一个能扮演好协调者的角色，他将会是一个可靠的、可信任的管理者，对维系组织的团结有很大的帮助；但过度时，则会成为一个事事责难、追踪、要求，甚至过分多疑的管理者。

（5）指导者（Director）。管理者如能恰当地扮演好指导者的角色，他将会是一位果断的、英明的管理者，能为下属提供处事的框架、原则和方向。但若过分，则会沦为抱残守缺、刚愎自用者。

（6）生产者（Producer）。作为一个生产者，便是一位工作取向、发起行动的管理者。然而，如果过分沉溺于这一角色，则可能产生个人主义、爱出风头的印象。

（7）掮客（Broker）。懂得扮演掮客角色的管理者，是一位资源取向的、政治上十分机敏的管理者，能为组织争取和获取资源。然而过度热衷于争取资源的管理者则可能变成狂热的机会主义者。

(8) 革新者（Innovator）。一个能恰如其分扮演为革新者角色的管理者，是一位有创造力、聪明的、能预见变革的、带领改革的管理者。但是，过度求变有时会导致不切实际、理想化，进而浪费资源。

通过以上分析，我们不难发现，管理者的工作是大量的；管理工作具有多样性和琐碎性；管理者处于组织的焦点地位；管理者是权力和责任的混合体。

2.2 作为公共管理者的特殊角色

上述对一般管理者职责和角色的描述在多大程度上与如今的公共管理者的思考、情感和作为相吻合呢？1945 年公共行政学者保罗·阿普里伯（Paul H. Appleby）曾说："政府是不同的，因为政府是政治的"。他同时从三个方面：范围的、影响的广度与深度、公共责任和政治特质来分析政府组织的不同。这样的分析是有道理的，正如我们在第 1 章所阐述的那些公共管理与一般管理的区别一样。公共管理者和一般管理者的角色和职责肯定有许多相吻合之处，因为管理（无论公与私）都会涉及对一个组织拥有的资源——人力资源、财政资源、物质资源、信息资源——进行规划、组织和协调，以有效的方法去实现组织目标。然而，管理工作的一个最显著的特征在于其环境适应性，即管理者不断依据环境的变化来调整自己的价值、角色和行为。公共管理的多元性、政治性以及公共性这些特质，也决定了公共管理者承担与一般管理者不同的角色。

对公共管理者的特殊角色，许多学者作了很好的阐发。阿普里伯（Appleby，1952）认为公共管理者除不能忽视政治角色与公共性质外，应成为民主价值与公共利益的保卫者和提倡者。哈特（David K. Hart，1984）认为公共管理者应先具有公民和良民的身份，并在公共服务使命的召唤下，经由法定程序任命，所以他不仅应娴熟政策执行技术，更应坚持与捍卫立国精神，保障和提升公民道德，如此方无愧为民主行政的卫士——高尚官员。他认为高尚官员应至少具有四项责任：重视道德（Moral Significance）、关爱公民（Caring）、道德企业主义（Moral Entrepreneurism）和责权并重（Noblesse Oblige）。

在许多对公共管理者特殊角色的论述中，1983 年魏姆斯利（Wamsley）等人在"黑堡宣言"（Blacksburg Manifesto）中，对公共管理者在民主社会治理中的角色的阐述，最具典范性。在我们看来，他们对公共管理者在民主宪政治理中角色的论述，的确反映了公共管理者的特殊使命和角色。在他们看来，公共管理者应扮演以下角色：

(1) 执行与捍卫宪法的角色。公共管理者在就职时已宣誓要护宪及行宪（To Run a Constitution），行宪的预期目标是营造一个稳定且有效运作的政治体系，而终极目标则是增加机会，促进平等以及持续地改进和提升全民的生活品质。这是公共管理者的天职。

(2) 人民受托者的角色。公共管理者受人民的托付，在治理过程中扮演正当与重要的角色，不能屈服于强烈短视的压力，应考虑长远的全民利益。公共管理者要不惧强权，更不能妄自菲薄，只把自己当成工具，应以追求公共利益为职责。

(3) 贤明少数的角色。公共管理者要能做到众人皆醉我独醒，不可人云亦云，要扮演贤明的少数（Judicious Few），而不是随波逐流追求时尚的“喧嚷的多数”（Vociferous Many）或有权的少数（The Powerful Few），他们有责任通过吸引民众参与公共事务，使贤明的少数变成多数。

(4) 平衡轮的角色。公共管理者必须对外在环境有回应或有反应，但绝不是像地震仪一样忠实地从事刺激反应的记录，或像忠诚的仆人一样只听命行事，也不能只是很有技巧地在各种利益集团间躲闪、求存。公共管理者要肩负专业责任，也就是要以维持公共利益及宪政运作为职志，公共管理者应以其合法权力及专业判断在治理过程中的各种势力中，扮演平衡轮的角色。

(5) 扮演分析者和教育者的角色。公共管理者应该或必须能够有意识地了解自己决策的价值体系与假定，为自己的所作所为提出合理说明并尽量将人民纳人治理过程。公共管理者应扮演分析者与教育者的角色，以增加民选领导、民意代表、所有在治理过程中的参与者，乃至一般民众对公共事务的了解，并向他们灌输公共利益的观念。

总之，公共管理者在民主治理中应扮演重要的、有价值的、正当的角色，而不能将自己混同于一般的管理者。

2.3 公共管理者的技能

公共管理者为扮演好其角色，必须具备一些基本的管理技能。所谓技能，系指后天发展起来的、处理特定的人、事、物的能力。管理技能不同于一般的业务能力，业务能力系从事某种具体工作的能力，如市场调查、产品设计、服务营销、研究发展等等。一般而言，一个优秀的管理者多半具有较强的业务能力。当然具有较强业务能力的人未必就是一个好的管理者。

一个管理者究竟应具备何种技能，对此许多学者进行了规范的以及实证的研

究，1974年，凯兹在《哈佛管理评论》上发表了《有效的管理者应具备的技能》一文，文中提出三种管理者必备的技能：技术性技能、人际关系技能与概念化技能。此一框架对以后二十余年有关管理者技能的研究，一直起指导作用。1996年格里芬（Griffin）提出管理者除应具备凯兹的三种技能外，还要具备诊断的技能和分析的技能。赫尔立杰和史芬康（Hellriegel and Slocum，1996）又提出了批判思考的技能（Critical Thinking Skill）与沟通的技能。这些讨论，极大地丰富了关于管理技能的讨论，极具启发意义。

综合学者的研究，公共管理者的技能主要应包括以下几个方面：

1．技术性技能（Technical Skills）

技术性技能主要指从事自己管理范围内所需的技术与方法。现代公共管理的一个显著特征在于其日益变为一个专业化的活动（Specialized Activity），有效的管理者必须拥有完成专业性工作所需的技术能力。例如，对于一个政策分析者而言，他必须掌握复杂的定量分析的方法。特别是电脑技术广泛应用于政府管理以后，对电子计算机和网络能力的了解和掌握就显得尤为重要。相对来说，管理层次越低的管理人员就越需要具有技术技能。特别是一线的管理者，技术技能尤为重要，因为，一线的管理人员大多从事训练下属人员或回答下属人员有关具体方面的工作，因此，他们必须知道如何去做下属人员所做的各种工作。

2．人际关系技能（Human Skills）

正如瓦尔多（Waldo，1955）所言，公共行政管理的本质在于其是协作性的人际活动（Cooperative Human Action），协作活动的核心在于人际的互动。一个管理者的大部分时间和活动都是与人打交道的：对外要与有关的组织和人员进行联系、接触；对内要联系上下级，特别是要善于激励诱导下属人员的积极性（即做人的工作）。一个管理者只有拥有人际关系技能才能将人员整合到各种协作性的活动之中。

人际关系技能十分复杂而且不易概括。最低限度包括一种他我意识(所谓“己所不欲,勿施于人”),一种对他人的关怀和敏感,对自己责任的体认,对别人权益的尊重,做事符合人情事理等等。许多研究表明,人际关系技能是管理者必须具备的技能中最重要的技能。这种技能对各层次的管理人员都具有同等重要的意义。在相同条件下,一个具备这方面技能的管理者肯定可以在管理中取得更大的成功。

3．概念化技能（Conceptual Skills）

所谓概念化技能，系指公共管理者所具有的宏观视野、整体考虑、系统思考和大局把握的能力。卡兹（Katz，1974）认为概念化技能包含着一个管理者体认到组织的功能是相互依赖的，并能够从大的背景上为组织的未来勾画远景。一位

优秀的公共管理者必须了解国内外政治、经济、社会、文化发展变化的现状与趋势，从组织之中超脱出来，将组织视为大环境的一个有机组成部分，进而建构愿景（Vision）、发展战略，以保证组织的永续生存和发展。中国古词讲“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，说明身在局中不识大体的道理。“欲穷千里目，更上一层楼”，即站得高，才能看得远。中国古代之寓言井底之蛙、坐井观天、夜郎自大等说明的是人不可缺乏概念化的技能的道理。

4．诊断技能（Diagnostic Skills）

所谓诊断技能，是指针对特定的情境寻求最佳反应的能力，也就是分析问题、探究原因、因应对策的能力。中国古代文官考试的“策论”，也就是考察官员的“诊断”应对功夫和能力。正如一个医生根据病人的病情进行诊断方能对症下药一样，一个公共管理者应根据组织内部各种现象来分析研究各种表象，进而探究其实质。如果我们将概念化技能视为“只见森林，不见树木”的话，那么，诊断技能便相当于“只见树木”，要由表及里，从现象掌握本质的功夫。

5．沟通技能（Communicative Skills）

可以这样讲，没有沟通便没有管理和组织，管理工作所做的每件事情都包含着沟通。管理者没有信息则不能作出决策，而信息只能通过沟通得到，决策一旦作出，就要进行沟通，否则决策再好也无人知晓。要处理好人际关系，就要进行广泛的意见沟通。可见，沟通是管理的基础，也是管理者的一项基本技能。

所谓的沟通技能，系指管理者具有收集和发送信息的能力，能通过书写、口头与肢体语言的媒介，有效与明确地向他人表达自己的想法、感受与态度，亦能较快、正确地解读他人的信息，从而了解他人的想法、感受与态度。管理者需要沟通的技能。沟通的技能涉及许多方面，如简化运用语言、积极倾听、重视反馈、控制情绪等等。虽然拥有沟通技能并不意味着成为一个有效的管理者，但缺乏沟通技能又会使管理者遇到许多麻烦和障碍。

总之，一个成功的公共管理者必须具备上述五个方面的管理技能。但是，不同层次的管理者，在基本技能的要求方面可能存在差异。例如对于高级的公共管理者而言，概念化技能与低层管理者相比则显得重要的多。

2.4 有效的公共管理者

对于一个公共管理者而言，成为一个有效的公共管理者（The Effective Public Manager）是重要的，有效性是一个相当模糊的概念，它是我们经常谈论，

但又很难得到界定和满意答复的概念。管理大师德鲁克（Peter Drucker）是最早谈论有效的管理者这一话题的人。在其著作中，他将有效性几乎与管理者的工作等同起来，他认为“无论他（她）工作在企业还是医院，是政府机关还是工会，是大学还是军队，人们首先总是期望管理者以善其事（To get the right thing done），简言之就是期望他是有效的”。（Drucker，1967）

在我们看来，有效性是一个充满了价值判断的词汇，在某种程度上，它是经济（Economic）、效率（Efficiency）、效能（Effectiveness）、公平（Equity）等的综合体现。

有效的公共管理者有哪些基本的特质呢？波兹曼和史陶斯曼（Bozeman and D.Straussman，1990，203—215）在《公共管理的战略》（Public Management Strategies）一书中，曾提出理想的公共管理者有七个基本特质。

1．有效的公共管理者必须是一个良好的自我评估者

有效的（Effective）公共管理未必等于策略的（Strategic）公共管理，二者虽有关联，但制定策略与执行策略必须与许多其他公共管理工作配合进行。公共管理可能在某些层次是有效的，但却未必在策略层次上有效；同理，在策略层次上或许是有效的，但却未必在其他层次上有效。因此，自我评估的训练甚为重要，因为，公共管理者借此可认识自己，了解自己的优缺点，以便在策略执行时能汰弱留强。然而，如何评估自己，波兹曼认为自我评估是一种本能，了解别人对你的看法，可以帮助自我评估。在管理人员的发展训练中，可要求部属与主管相互评估对方。此外，要求因为只能分析细节的公共管理者来处理大范围的问题是令人担忧的。

2．有效的公共管理者必须是不令人讨厌的

有效的公共管理者是绝对不会令人讨厌的，因其必须具备相当丰富的知识并乐于学习，同时愿意与他人分享知识，并有一些工作之外的生活乐趣。公共管理者必须具有创造力，而创造力可能源于与问题无关的想法与概念，而这些想法与概念最后皆能运用于解决问题。假若有效的公共管理者具有创造力，而这些创造力又是以渊博的知识为基础时，那么有效的公共管理者就绝对不会令人讨厌和厌烦。

3．有效的公共管理者必须追求美好的意志与周全的政治感觉

公共管理者不应是唐斯（Downs，1967）所谓的“狂热家型的官僚”（Zealot Bureaucrat），因为这种人在积极推动某项运动时，只支持他们自己的狭隘政策而阻止其他任何的发展，常常会引起冲突和仇恨。而公共管理者应为“政治家型官僚”（Statesman Bureaucrat），因为他们具有清晰的个人与政策价值，并将其运用

于公共管理上，使其拥有远大的目光和高瞻远瞩、开阔的胸怀；在制定策略时，亦能够超越自我利益，甚至于组织利益，以整个社会或国家的利益为着眼点。

4．有效的公共管理者必须具有耐心

耐心对于公共管理者而言，至为重要。因为公共组织不像私部门，其变革速度往往较为缓慢。由于公共部门策略的执行往往旷日费时，甚至于要耗费大笔的经费，这就需要公共管理者必须具有耐心并坚持到底。

5．有效的公共管理者必须具有多样化的工作经验

策略性的公共管理的推动必须由对机关业务有全盘了解的管理人员掌理。因此，有效的公共管理者最好具有在不同部门，甚至不同机关的工作经验，这样，就可以使其在管理中能够充分了解和掌握各个部门的工作性质，在决策中能够全盘考虑，通盘打算。

6．有效的公共管理者必须以民众为导向

有效的公共管理者不仅要能与民众和睦相处，还要能了解不同民众的各种需求，并作出适当的反应，这样才可称得上是一位开放的、具有民主参与意识的管理者。

7．有效的公共管理者必须善于分析与思考

分析并不等于量化，公共管理者最重要的是具有分析的技巧和能力，这就是说，公共管理者并不是只须具有作业研究、推论统计、线性规划等技能，而是必须有逻辑运用与结构性思考的能力。因为，现代公共管理强调分析，尤其是价值、判断、直觉、经验间的分析思考与分析工具的整合。

2.5　面向未来的、具有前瞻力的公共管理者

如前所述，我们正生活在一个变革的时代。这种变革的复杂性越来越强烈。越来越多的技术、社会和信息革命的相结合，使我们的环境变得更为动荡，这一环境和态势对传统的基本的管理假定发起挑战。未来的管理者必须学会对不确定和动荡时代（Turbulent Time）的管理。著名的公共管理大师莫根（Gareth Morgan，1988，1—15）在其《驾驭变革的浪潮》一书中，为变革时代的公共管理者如何进行有效的管理，提出了许多深刻而又具启迪的见解。

（1）未来的公共管理者必须发展他们解读（Read）和预测环境趋势的能力，他们需要一种“触角”，能够帮助他们感悟组织所面临的重大问题，并发现机会。

（2）未来的公共管理者必须具备前瞻性管理（Proactive Management）的态

度和技能，特别是“前瞻思考”（Proactive Mindsets）、“由内而外”（From the Out Side In）的管理能力。所谓前瞻性，是指向前看；确认问题和机会；寻找重构问题的途径，促使负面向正面转化，开创新的管理道路；掌握、形成、寻找机会，以便不失时机。所谓的由内而外的管理，是指保持与组织环境的关系，强化面对挑战和掌握机会的能力，它与传统的“由内而外”的哲学，即根据组织内部的意愿来行事是不一样的。

(3) 未来的公共管理者必须开发自己的领导技能。特别是他们应将领导视为一种“形塑”（Framing）和“架桥”（Bridging）的过程，调动大家的能量和聚合大家的努力，因应环境的挑战和要求。这样一个过程要求领导能够创造并发明愿景，达成理解、获取共识。

(4) 在信息社会中，组织的人力资源最为重要，公共管理者必须设法开发和调动组织中每一个人的知识、智慧和创造性潜能。

(5) 未来的社会要求组织和成员加强学习、创新和创造性。未来的公共管理者必须建构促进创造过程的关系；必须具有培养鼓励开放性、自我设计、前瞻性企业精神的价值和文化；公共管理者必须通过头脑风暴、创造性思考、试验以及发展奖酬结构以鼓励创新。

(6) 组织结构的扁平化要求管理和控制的新路径。随着层级控制的削弱，公共管理者将通过发展共有的价值，相互理解进行协调并在分权和控制之间寻求恰当的平衡。管理者需要开发“远程管理”（Remote Management）的技巧。管理者必须促进分权化，娴熟地设计和管理自组织（Self-Organizing）系统。

(7) 信息技术将改变许多组织的性质和结构，以及组织产品和服务的性质与生命周期。未来的公共管理者必须理解如何利用人工智能开发新的产品和服务。新技术可以用来强化组织中自上而下的官僚作风，但其真正的潜力在于促进分权化、网络化的管理作风以及自组织的能力。通过创建由电子协调的小规模的、松散的组织单位，信息技术具有化解组织层级控制的能力。新技术将同样改变组织间的关系，消解组织间的刻板边界，创造更加开放的互动形态。所有这些变化，对未来的公共管理者产生十分重要的后果：管理组织间的关系变得与管理组织内的关系同样重要；通过培育共同的利益和认同的意识，运用第一流通系统，从而实现无官僚习气的协调技能便显得十分重要。

(8) 复杂性是管理棋局的代名词。许多管理者可能希望简单性，但事实上他们不得不与复杂性打交道。为了管理纷繁的歧例以及悖理，未来的公共管理者必须发展一种能使他们应对混乱和不能界定情势的管理哲学和技术。公共管理将涉及众多的利害关系人（Stakeholders），公共管理者必须体认到多元的利益，需要

许多政治的和网络的技能以调和相互矛盾和冲突的利益要求。未来的公共管理者同样要求具有娴熟的管理技能以应对管理的不断变化与转变，他们必须认识到变动不居乃为常态，并且应具有应付思想、观念、技术、信息、组织内外关系不断变化的能力；在某些时候，他们还必须将危机管理视为常态的管理。

(9) 除了了解和因应已经出现的变化趋势，未来的公共管理者，特别是高层管理者，必须寻找改变这些趋势的方法以便于管理。前瞻性的管理包含着改变社会、经济、环境的能力，而不是仅仅把环境视为既定不变的。未来的公共管理者需要发展一种“环境知能”(Contextual Competence)，来影响并改变问题。

本章小结

1. 公共管理者乃受国家和公民的委托，行使公权力，负责运用资源达成政府施政目标的人，公共管理者是一个公经理人。

2. 公共管理者除扮演一般管理者的角色外，在民主政治中尚扮演着特殊角色，如执行与捍卫宪法、人民信托者等特殊角色。

3. 公共管理者为扮演好其角色，必须掌握一些基本的管理技能，这些技能包括技术性技能、人际关系技能、概念化技能、诊断技能、沟通的技能等。

关键术语

公共管理者　　管理者的角色　　管理技能　　有效的公共管理者　　前瞻性管理

复习思考题

1. 在你看来，作为一名管理者，其最重要的角色是什么？

2. 你认为在民主政体中，公共管理者应该扮演什么样的角色？你是否同意黑堡宣言的作者对公共管理者角色的描述，为什么？

3. 在日益复杂的、快速多变的现代社会，公共管理者应该掌握什么样的知识和技能？

4. 在你看来，什么样的公共管理者是有效的公共管理者和成功的公共管理者？判断成功的标准是什么？



瑞科尔乔斯如何改革环保局

环保局糜烂不堪

当你步入美国华盛顿特区的环保局，映入眼帘的便是墙上的饰板，上有该组织的使命："保护公众免受污染之灾"。但这一使命在1983年遭遗弃。该年有12名高级职员被解雇或辞职，局长安娜·麦克吉尔·布福特（Anne McGill Burford）遭议会控诉，污水处理项目的负责人赖塔·拉福尔（Rita Lavelle）作伪证之行径被证实。正如环保局一位高层管理者的评价那样，环保局在1983年的绝大部分时间糜烂不堪。

环保局腐败之风盛行，以致一些忠诚、努力的职员都耻于向其朋友、邻居承认工作于此。对环保局高层领导集团的不信任已深入人心，以至于一些职员在其同事下班回家后，鬼鬼祟祟地张贴讽刺环保局政策的传单，并从废纸篓中搜索其上司的决策。导致环保局的高层领导曾打算在墙上安装闭路电视用作监控，但最后不得不放弃。

环保局道德败坏还可以从其他角度了解，布福特自始至终不信任官僚机构，并逐渐疏远一些原本很信任，因其作风保守而非管理或政治经验而被提拔的副局长们。

里根总统决定改变环保局的现状，重整环保局声誉的重任落在威廉姆·瑞科尔乔斯（William Ruckelshaus）身上，他曾领导过环保局的最初4年的工作（1970—1973年）。

面临的问题

但瑞科尔乔斯的工作绝非易事，环保局1983年的科研工作比1973年更为复杂；并且，里根总统又将其预算从1981年的13.5亿美元中削减了4亿美元，在此期间，职员人数从1.4万降至1.15万。

瑞科尔乔斯亟需改观环保局的道德风气，改善其施政方案。以下是瑞科尔乔斯面临的主要问题：

1. 人事问题：需要填补空缺，这一任务的艰巨性难以预测。

2. 法律事务：瑞科尔乔斯最大的问题可能是找到终止环保局管理方面的法律优越地位之途径。白宫曾打算通过议会下放给州和公司在何时和怎样进行昂贵的污染控制方面更多的权力，但最终未能施行。对于环保局而言，似乎在1983年制定净化空气、水源、有毒和废弃物方面的法规已为时太晚。

3. 执行方面：在1981年，环保局的执行方案每隔几个月便更换一次，其结果是强令公司清理污染的指示始终得不到实行。许多方案的制定者却埋怨执行部门的人力严重不足。

4. 国际联系：环保局面临日益加剧的、来自加拿大和其他国家提出的探明"酸雨"原因的要求。环保局的措施是限制豆类植物和工厂在中西部的扩展。这一措施遭到里根政府的强烈抗议，但议会却认为政府若不迅速施行其政策，它就可能要求更多控制污染的权力。

5. 管理任务：瑞科尔乔斯面临着大量必须处理的复杂的、政治方面的突出事件。例如，他必须决定是否削减来自联邦的成千上万的资助；是否对空气未达标的农村和城市执行制裁；他还必须：(1) 制定规则以保护地下水免遭化学毒素的污染；(2) 改善若干政府衡量空气污染的标准；(3) 决定净化过的污物和垃圾是否应该倾入海洋。一项通过潜在致癌物来判断公共健康风险的新政策也正在商议之中。

6. 政治问题：与此同时，瑞科尔乔斯还要走出其前任政治丑闻的阴影，制止其蔓延到白宫。协调好议会从其下属的六个机构中派出的调查员调查环保局处理国家主要化学毒品的工作情况的问题。要应对指责里根总统试图破坏国家净化空气和水源项目的激进的环保主义者。并且要处理好与抱怨环保局低效率的其他行业官员的关系。

战略战术

当瑞科尔乔斯接管环保局后，他采用了诸多来自经验的措施，这些措施经得起时间的检验，曾帮助他渡过过去几年的难关。

1. 公务员应当顾及其一言一行，即使在非公开场合亦是如此；应当时刻如同置身于镜头之前；如果你觉得有愧，或者有任何细微的不安，那就不可为之。

2. 最好的政治莫过于好的政府：若需要你亲自巡视公众健康受严重危害的地区，那就说明你并非治理有方。

3. 将政治丑闻的副作用最小化，稳定人心，掌握机构的情况，并在议会同意的情况下继续接见环保主义者。

4. 配置职位时，若能发现未被控诉过于接近其他行业的职员就更为合适；若想职员立即能投入工作，则先在政府机关找，而不能先在其他行业找。（这一

做法与前任截然不同，她没有任何联邦背景，华盛顿的很多人都把她对首都错综复杂关系的不熟悉归结为其悲剧的主要原因。)

5. 应当重视公众的感觉。瑞科尔乔斯认为里根政府从一开始就误解了公众赋予其在环境法方面的权力，混淆了公众希望改善保护环境、促进健康的目标；其结果是里根政府从一开始就试图通过减少规制的方式来改变公众的感觉，这一做法使公众误认为政府对制定环境和健康方面的法律法规存有敌意。

6. 某些时候，公共执行官的主要目标在于教育公众。因为公众不可能完全免受环境伤害，在严刑酷法下也是如此。因此，向公众阐明化学物品和其他污染物的真正风险就可算作规制的成本。“若我们相信可实现零风险，就是在愚弄自己”，但不幸的是很多环境法规都将零风险作为目标。瑞科尔乔斯认为没能教育好公众是国会的法令忽略现实所致。

7. 一个领域的公共政策的目标，如促进健康、保护环境，一定要与其他社会目标协调，如增加就业和促进经济增长。

8. 设立一套固定的可获取管理和评估技术方面风险情况的途径。这种构想貌似简单，实际很复杂：要获取通过新设备和新工序判定各种情况对健康和环境危害程度的最好的科学分析。在分析风险、成本以及减少或消除各种情况带来的收益等基础之上，才能决定如何工作。要使最终的决定获取更广泛的支持，可以把相关群体纳入决策过程，并告知公众所面临的各种问题。

内部管理

瑞科尔乔斯的管理风格基于环保局员工对于质量和奉献精神的认可。在他看来，环保局中的许多人对于环境法在实际中的施行已丧失信心，并已决意革新，正如里根政府中的高级职员那样。但里根政府只是怀疑，而并未意识到这些职员如同全国各地的职员一样，对于旧规章制度的看法已经改观。

因此，瑞科尔乔斯在决策过程中允许有更多的参与。例证为：

1. 一位环保局的官员回忆检测到佛罗里达州的一些食物中有致癌物 EDB 的情况：“我们不得不在会场上增加椅子，那儿已围成了一堵堵的人墙，包括所有的正式职员，规模宏大，并不得不延长会议的时间。”

2. 接任之后，瑞科尔乔斯立即制定一系列的任务来检测环保局在诸如地下水保护、酸雨等政策，预算方案以及联邦和州等方面发生的问题。所有的任务都必须在很短的时间限制内给瑞科尔乔斯递交报告。

但当各方面需求增加时，瑞科尔乔斯的任务就很艰巨。例如 1984 年 1 月环保局的主要起诉者们聚集弗吉尼亚州的亚历山大召开大会，环保局遭到了口诛笔伐。瑞科尔乔斯接手环保局后告知员工，希望他们能像“一群老虎”般地与违反

联邦空气净化法和垃圾净化法的不法之徒作斗争。“但在过去的几个月里，他们更像是躲在罐子里的小猫”。

瑞科尔乔斯认识到如果他仅仅坐阵华盛顿处理政治影响，将无济于提高环保局的道德水准。因此，他上任的前三个月巡视了环保局所有的地方官员，召开鼓舞士气的会议；每到一处，他还把会见当地环保主义者作为工作重点。这些实践被称为“到基层摸底”。

外部管理

改善一个业已瘫痪的政府机构不仅需要良好的内部运作，瑞科尔乔斯还必须发动一流的公共关系攻势。他的第一步是大胆的，他要与前局长安娜·麦克吉尔·布福特的政策截然相反，他让环保局的大门向任何人开放，包括环保主义者、记者、其他行业的总裁等，让他们倾诉想法。瑞科尔乔斯甚至公开了他日常的批文。

以下是瑞科尔乔斯如何处理其他关键性问题的措施：

1. 国会：为了调和国会的批评，瑞科尔乔斯经常到国会山以私人身份会见关键议员；不管是否能吸收，他还提出了增加预算的提议，来缓和与国会的关系。

2. 白宫：环保组织对瑞科尔乔斯说服白宫采纳酸雨和有毒垃圾的法案方面不满意，为此，瑞科尔乔斯必须与预算与管理办公室（OMB）作坚持不懈的斗争，以施行环保局的这一法案。

3. 公众：在华盛顿的塔克玛地区，瑞科尔乔斯邀请当地居民帮助环保局制定一铜矿冶炼厂的砷排放标准。若关闭该厂，将会造成575人失业。瑞科尔乔斯希望公众知道环保局的科学情报经常不精确，特别是对于致命化学毒物的工作只是刚刚开始。他强调公众的听证会不是为政府的不作为寻求理由；而是希望公众“与之分享在复杂情况下决策的艰难；甚至可能所有的公众都不赞同最后的决定，但至少他们能理解我们已尽力做得最好。获取公众的支持与理解对于我们的决策至关重要”。

4. 行业：瑞科尔乔斯的另一主要问题是如何获得行业对整治污染负有责任的资金。他认为处理与行业的关系须谈判，直至达到全国，甚至全球同一的标准。当时，有一些公司的垃圾能够排放在指定的地点。环保局逐渐通过化学行业净化其有害垃圾。净化费用——即公司同意用专项赞金清理污物的费用——在1984年（财政年）总计为1.07亿美元，相比较而言，1983年为0.91亿美元，1982年0.49亿美元，1981年为0.31亿美元。

总而言之，1983年瑞科尔乔斯被诸多麻烦困扰：环保主义者组织，爱出风

头的政治家、科学家，复杂的技术性法规，化学工厂联合会，美国石油组织，预算削减机构，亟待签约的污物处理机构，有时是环保局的地方官员，数目增长但不招人喜欢的税务官。“这的确让人心烦”，瑞科尔乔斯认为“这些方面的争吵太多，浪费了不少时间”。

后记

1984年11月，白宫宣布瑞科尔乔斯离开环保局，大家一致认为瑞科尔乔斯已经把一个瘫痪、毫无生气的机构改造为井井有条的组织，员工们再次被振奋起来，确信其施行环保法的努力获得了领导的支持。曾经猛烈攻击环保局的团体代言人也对瑞科尔乔斯的离去表示失望和焦虑，他们从内心深处不愿意让其离开。

环保局员工们为瑞科尔乔斯举办了一场感人的送别会，瑞科尔乔斯致辞，接下来是欢送活动。看台上挂着横幅：感谢瑞科尔乔斯！

瑞科尔乔斯给李·托马斯（Lee M. Thomas）作了赠言，他是由瑞科尔乔斯提名接任的新领导：“在环保局的日子里只有两天是晴天，一天是当你到任时，另一天是当你离任时；其他时间里都是大雨倾盆。”

（资料来源：Grover Starling. 1987. Managing the Public Sector Third Edition Chicago，The Dorsey Press。）

讨论与思考的问题

一般而言，公共管理涉及政治管理（political management）、规划管理（program management）和资源管理（resources management）。从本案例中，请分别确认出这三种管理领域的问题。瑞科尔乔斯改革成功的主要因素是什么？从这个案例中你是否确认一个公共管理者应该具有什么样的知识和技能？

本章参考文献

Appleby, P. H., 1978, “Government Is Different,” in Classics of Public Administration, ed. Shafritz and Hyde, Oak Park, Moore.

Barnard, C. I., 1927, The Function of Executive, University of Chicago Press.

Bozeman, B. and Straussman, 1990, Public Management Strategies, Jossey-Bass, Inc. Publishers.

Cohen, S., 1988, The Effective Public Manager. Jossey-Bass, Inc. Publisher.

Drucker, P.F., 1966, The Effective Executive, NY: Harp and Row.

Griffin, R.W., 1996, Management, 5th ed. Houghton Mifflin Company.

Hart, D.K., 1984, "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration," in Public Administration Review, Vol.44, Special Issue.

Hellriegel, D and J. W Slocum, 1996, Management, 7th ed., South-Western College Publishing.

Katz, R., 1974, Skills of an Effective Administration, Harvard Business Review, Sept-oct: 90—102.

Mintzberg, H., 1973, The Nature of Managerial Work, NY: Harper and Roe.

Morgan, G., 1988, Riding the Waves of Change: Developing Managerial Competencies for a Turbulent World, Jossey-Bass Inc., Publishers.

Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C.T, Rohr, J., Wolf, J. 1990. Refounding Public Administration. Newbury Park, CA: Sage.



第3章

公共部门的角色

无论是在何种类型的社会和经济中，以政府为核心的公共部门都是普遍存在的。可以毫不夸张地说，公共部门影响着整个社会以及经济。一个人或一个组织，不论其是否高兴或乐意，都时刻受到公共部门的直接或间接的影响。“从摇篮到坟墓”形象地描绘了政府无处不在的影响力。政府发挥着多种多样的作用，其作用范围远非可以用清单列举清楚。没有法律框架强制契约的履行，企业的交易行为就不可能顺利展开。公共部门是企业组织产品和服务的最大购买者和消费者。政府的再收入分配影响着低收入者。政府的法律、政策和管制影响着我们的生活质量，如教育、文化、娱乐、空气、环境、交通、安全秩序、社会福利的水准。同时，政府还影响着国民经济的效率，技术和组织创新的水平，结构调整的方向和速度等。

政府应该干什么、不干什么，或者说政府的角色是什么，一直是公共管理的热门话题，这一话题自历史上到现在一直发生着争论。特别是自20世纪70年代以后，世界范围内的大规模的政府再造促使人们重新认识和评价公共部门的角色和职能。争论的焦点一直是政府在经济方面的作为：政府是否应该提供财货和服务？是否应将其中一些移交市场部门？它是否应该管制或者在多大程度上实行管制？对于这些问题的争论，事实上就是关于政府职能的合理配置问题。

本章核心探讨公共部门的经济职能和作用、政府作用的方式以及可能的限制。同时，对政府改革中涉及市场化的策略进行评述。

重点问题

- 公共部门的性质
- 市场失灵的理论
- 市场经济中的政府职能
- 政府治理工具与政府治理工具的选择
- 政府失灵的原因与表现

3.1 公共部门的性质与需要

公共部门的性质

传统上，在实行混合经济（Mixed Economy）的国家，人们习惯于将整个社会划分为两大部门：公共部门和私部门或者政府与市场部门。那么，何谓公共部门呢？经济学家席克斯（Hicks，1958，1）曾经这样定义公共部门：公共部门是指这样一种提供服务和产品的部门，其所提供服务和产品的范围与种类不是由消费者的直接愿望决定的，而是由政府机构决定的，在民主社会，是由公民的代表来决定的。这一定义虽然没有概括公共部门的全部活动，但它揭示了公共部门的关键点：公共部门是公共、政治决策的结果，而不是市场运作的结果。

政治学家林德布洛姆在其名著《政治与市场》一书中，认为市场制度是建立在交换关系上，公共部门是建立在权威关系之上的。公共部门的显著特征在于它拥有对一切人或权利要求的权威，这种权威具有普遍性和惟一性。经济学家斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz，1989，21）认为，公共部门与私部门的重要区别在于两个方面：一是经营公共部门的负责人所拥有的职务的合法性是直接或间接从政治选举过程中产生；二是政府被赋予一定的强制力，这种权力是私人机构所没有的。简单地讲，公共部门与私部门的核心差异在于其是否拥有合法的强制力，政府是社会中惟一可以合法使用暴力的机关。

虽然公共部门和私部门被人们通常看成是分离的，但无论是从经济的角度还是从其他的角度来看，将它们视为相互排斥的领域的划分可能是武断的。二者之

间充满了互动，严格的二分法可能导致偏执和误导。事实上，现代经济和社会的发展正是二者相互作用的产物。任何一个经济和社会，都是公共部门和私部门的有机组合，二者之间也是相互依赖的。私部门依赖于政府部门提供基础结构（Infrastructure）和法律，政府依赖于私部门提供产品和服务，依赖他们提供政府运作的基础结构——赋税。

公共部门的需要

对于一个社会为什么公共部门，人们可以从不同的方面予以解释和回答。政治学家伊斯顿（D.Easton）曾经分析到：任何社会得以存在的起码条件是确立一些机制，不管它们是多么的低级或简陋，以便作出权威性的社会决议来规定应该如何分配精神利益和物质利益。这种依权威分配价值的措施是任何社会最低限度的先决条件，即使它不是惟一条件。当一个集团或一些个人关于被认为宝贵的东西的分配方式发生争执时，以及这些争执无法通过私人磋商的某种惯常程序使双方得到满意的解决时，一项社会权威为其后盾并由社会承认其权威性的政策就被公布出来。显然，如果不规定某种办法对数量有限的价值在争执不下的当事人之间作出裁决，社会就会在经常的争吵中处于四分五裂的状态；使一个社会与许多个人组成的一群胡作非为的暴徒有所不同的有规律的相互作用，就不会不存。

公共经济学家马斯格雷夫（Richard A.Masgrave，1989，5—6）从经济的角度解释了公共部门存在和需要的原因。他认为：公共部门的需要部分原因是政府的普遍指导，反映了某些与消费者选择和分散决策的前提相背离的政治和社会意识的存在，然而这不是次要原因，更重要的乃是市场机制事实上无法单独地发挥全部经济作用，在某些方面，需要公共政策的指导、修正和补充。认识这个事实颇为重要，因为它意味着适当规模的公共经济部门的存在，在很大程度上是技术问题，而非意识形态问题，其理由在于：

（1）市场机制导致资源的有效利用的要求是以竞争因素与产品市场的条件为依据，这意味着自由地进入市场而不存在障碍，要获取这些条件，就需要政府的调节或其他措施。

（2）在那些由于成本降低而使竞争变得无效的地方，也需要政府调节。

（3）没有政府所提供的法律结构的保护与执行，则市场活动所需要的契约安排和交易就会无法存在。

（4）某些具有生产特点或消费特色的货物，即使排除了竞争上的障碍，亦无法通过市场得到供应，于是发生外在性问题，需要公共部门解决。

（5）因市场体制与通过财产继承权转移而导致的收入和财富分配，须进行社

会价值的调节。

(6) 市场机制，尤其在一个高度发达的金融体系中，未必带来高就业率、稳定的物价水平和社会期望的经济增长率，要达到这些目标，则需要公共政策。

(7) 从公共和私人观点看，估价将来消费所用的贴现率是可能不同的。

的确，马斯格雷夫的观点为公共部门的经济存在提供了好的注释。

3.2 市场机制、市场失灵与政府干预

市场是买卖双方共同决定一项产品价格的场合。将所有各类的市场予以集合就是市场体系（或结构），在这个体系中的主要参与者是家计单位（Household）和厂商（Firms），前者负责提供生产因素，例如劳动力、土地和资本，其目的是赚取金钱，并以所赚的钱购买所需的产品，同理，厂商则负责供给所需的生产要求。

在现实经济的运作中，价格的决定在多数情况下并不是人为的操纵，而是由"看不见的手"发挥功能的结果。这双看不见的手就是供需法则（The Law of Supply and Demand），当某种物品有超额需求时，价格会自动升涨；反之，价格下降。各个市场相互影响，价格会不断变动，而后自动趋于平衡。因此，价格具有自动调节的功能，将市场体系中的经济活动者联在一起，形成相互依赖关系。这种市场的自动调节功能便称之为"市场机制"（Market Mechanism）。经济学者均认为，市场机制是通过市场供需均衡，使资源配置达到最有效益的方法。

完全竞争市场依据市场机制来决定财货和服务分配，具有效用极大化的个人以及利润最大化的厂商，会经"看不见的手"来运作，产出经济效率。而依据"巴瑞多效率"（Pareto-efficiency）原则，并不需要公共政策的干预。然而，完全竞争市场是依据六项假设而成立的。

(1) 市场中买卖人数很多，但无人可以影响价格，所以每个人都是价格的接受者（Price Taker）。

(2) 市场出售的产品，其品质都是一样的，具有同质性。

(3) 市场买卖双方，对于市场的相关信息都能充分掌握。

(4) 产品的成本与效益都反映在供给与需求线上。

(5) 没有任何人为限制，每个人均是追求自利，所以不会有价格协定或勾结情形。

(6) 厂商可以自由进出产业。

显然，经济运作在实际生活中是不可能完全符合市场竞争的假设，因而有了市场失灵（Market Failure）。这在许多情况下被看成是政府干预的作用的正当理由。

市场失灵，简单来讲，便是因市场缺陷而引起的资源配置的无效率。市场失灵包括两种情况：一是市场机制无法将社会资源予以有效配置；二是市场经济无法解决效率以外的非经济目标。概括起来，传统上人们列举的市场失灵的清单包括：

1．公共产品的提供

依据市场的规则，消费者可以通过等价交换的方式，从市场上购买自己所需的商品和服务，从而使个人的需求得到满足。这时，消费者的偏好便可以在市场上反映出来。因此，生产者就采取行动，更多更好地生产消费者偏好较强的商品与服务。因而资源是通过市场机制被主动地分配于消费者偏好较大的生产或服务。这就是说，市场化的资源配置是以消费者的偏好为依据的。然而对于消费者偏好在市场上反映不出的商品和服务，市场则根本不能进行资源的分配。这种消费者偏好在市场上反映不出来的商品或服务即是公共产品（public goods），如国防、警察、安全、行政性产品与服务、公园、道路等公共设施与服务。这些需要属社会性需求。与每个成员的个人利益与个人需要不同，社会性需求有这样的性质，即它是社会的共同利益和共同需要。以社会性需要为满足对象的公共产品具有社会成员共同消费、等量消费的特点。它不能在市场上表现出个人偏好，也不能成为交换的对象，因此不适用于“排它性原则”。不管社会成员为公共资财的给予所承担的费用多少，他们都可能同样接受其给予，满足自己的需求。与个人需求不同，这种消费的社会成员不会自发表示自己的真正偏好，也不会自动支付相应的价格。

尽管某些社会性需求也可能通过市场机制来满足，如教育、道路。但在这种情景下，如果按照补偿生产费的价格买卖，其价格将会很高，只有部分消费者能够满足，而社会则希望更多的人能够享受这些商品和服务。同时，也存在另一种情况，即“价值需求”。价值需求如学校教育、公共福利设施、公共住宅等。作为这种价值需求满足的对象的商品和服务，可以根据市场机制供给、也可以通过市场体系来分配资源。但是完全依靠市场体系，消费者往往得不到合乎社会需求的供应量。为了保证合乎社会需求的供应量，应当在购买中，尽量减少应由消费者个人承担的部分，由政府来补助其不足的部分。同时，在价值需求中，有一种负需求，可以称为“非价值需求”，即有些个人需求，从社会上来看是不理想的。对此，要通过政府政策来遏止这种欲望的满足，典型的例子是对烟、酒征税或专

卖。征税是试图通过惩罚性的征税，迫使消费者停止或者少消费这些商品。因此，对公共产品的生产或者提供是政府份内应做之事，市场体系干不了，或者能干而干不好。

2．市场经济中的垄断

市场实现资源配置优化的前提条件之一，是竞争存在与不存在垄断的现象。事实上，世界上根本没有出现过完全竞争的局面。相反，市场经济面临的是不完全的竞争。所谓不完全的竞争，是指由于买进或卖出数量足够多的某一物品，以致能影响该物品的价格；任何事情总是这样：利弊共存。规模经济能够促进经济发展，因为它的优势在于成本的降低，但是持续的成本降低和竞争是相矛盾的。如果某一行业，某一家厂商，甚至任何一家厂商总是能够通过扩大再生产而在长期中降低它的边际成本和平均成本，那么，它将很快地扩大规模使其成为整个行业的一个重要部门。简言之，该厂商将成为垄断者，而不再听任市场价格的支配，而对市场价格具有某种程度的控制。一旦它能控制价格，它就不再根据P＝MC公式而获取最大利润。他们将把价格定在边际成本等于边际收入的水平上，来使利润最大化。相反，在竞争性市场上，企业不能影响它所接受的价格，自然可以依据市场价格调节其生产。即使在市场上存在若干个寡头，而非单一垄断者。由于其共同利益，为了避免经济战的损失，他们之间会用默契或公开办法相互勾结。在此情况下，那种通过看不见的手来调节资源，从而达到有效率地满足需求便不复存在。垄断和寡头经济的祸害不在于谋取垄断利润，而在于破坏正常的市场运作。由于众多小企业效率不高，价格不便宜，它们往往不去进行价格竞争，而倾向于索取相当高的价格和分割市场。这样，生产者蒙受损失，资源被浪费，导致资源分配的扭曲。

在此情况下，尽管国家可以通过征税来分取垄断利商，但未能矫正资源的不适当分配。显然，市场本身解决不了垄断问题。政府的责任便在于针对因垄断或其他非竞争性因素的存在以及所引起的竞争的不完全性，采取有效措施，保证竞争的有效性。从世界各国的情况来看，主要方法是实行政府的直接调控（如控制垄断程度、价格管制）和立法的控制（如制定反垄断法、公平竞争法等）。在这里，政府的作用不是取消垄断或寡头经济，而是维持有效竞争。

3．市场经济的外部性

市场机制能够实现资源的合理配置，但市场经济也会造成资源配置的障碍。这个障碍，除了前面所讲的公共产品与垄断之外，最为显著的便是市场经济的外部性。外部性有两种主要的情况，即外部经济与外部不经济。

外部经济。亦称外部利益。所谓外部经济是指某一经济活动或某一项目所产

生的效益被与该项目无关的人所享有。例如中修建一座水电大坝，处在下游的人因大坝防止了洪涝而提高了产量。在诸如水坝、道路、铁路、灌溉系统等经济性的社会基础投资中，外部经济效益是最重要的效益。在理论上，可以提出对所有受益者所享受的外部效益收费，但在实践中是不可能的。一方面，要控制人们对这些设施的利用，是困难的，诸如任何人都不能排斥他人享受阳光一样困难；即使能够控制利用，这种控制与管理的成本也太高。另一方面，收取费用要测定与计算每个人的使用量，事实上，很难测定哪些人是受益者，受益的程度有多大。在此情况下，私人投资者很难因外部收益而获取利益，并且这些工程投资巨大，回收期限较长，风险较大，私人资本不愿投人。而能够产生外部经济效益的经济活动和设施，又往往是一个国家经济发展的基础性设施，也是吸引外资、对外开放的一个重要投资硬环境。对此，在社会中，只有政府投资。在这方面，政府的作用始终是强化的趋势，哪个国家都是如此。同时，在经济发展过程中，如果若干行业同时发展，有可能使劳动力多到为所有行业造就一个内部市场，而向后联系也可能为生产资料行业造成一个巨大的市场。依赖新造成的市场的私人投资者若不能确知其他投资是否进行，他是不会投资的。政府的作用便在于保证这些外部经济效益的实现。

外部不经济。亦称外部损失成本。它是指某一企业的经济活动所造成的经济损失而企业并不承担外部成本的情况。举例说明：（1）某厂家为了节约自己的生产费用而将污染物（废气、废水、垃圾、噪音等）排放出去，使其他厂家或社会付出额外的费用或者更大的费用，从而蒙受损失。相反，如果减少排放的一切费用要由排放者自己承担，而受益者是平摊给所影响地区的人头上。所以，他们同样没有控制污染的动力。（2）私人利用公共资源如森林、渔场，大家都去伐木、捕鱼，谁都不愿投人资源加以保护和利用，这样会导致资源的枯竭。同样，如果一旦有些人如伐木工、渔民开发了新资源，而后来者会使大家伐木或捕鱼的单位产出成本都上升。新来者面对的单位成本只是略高于原有人的平等成本，但整个社会面临高得多的边际成本。人类无时不在进行着生产活动，每一生产活动几乎都会产生“残余物”，这些“残余物”对公共资源造成有害的影响，而这种非市场性的附带物使市场机制不能有效地配置资源。对此，政府有必要发挥作用。这里包括：行业性管制，如采取行政手段指令生产者提供最优的产业组合（如调整高污染工业的生产布局、严格限制厂址选择）；将生产外部性和受外部性影响的双方联合，使外部“内在化”；在公共资源领域，可以建立强制性制度与命令；在公共场合，设置禁令和规则。经济性手段：如税收和津贴，对外部受害者给予津贴，对外部不经济者征收税，对生产外部经济者给予补贴等等。总之，政府的

作用在于使外部不经济最小化。

4．市场波动与经济的不稳定性

市场从来就含有不稳定性。它的发展始终是以周期性的增长形式进行的。通过市场经济进行自发性的交换过程，始终孕育着经济活动急剧并大幅度变动的可能性。这种变动，危害到市场机制的有效性，往往给资源分配、收入分配带来不利的影响。在市场经济中，几乎每一个国家的政府都在与经济不稳定、不景气和滚雪球似的通货膨胀这个恶魔作斗争，总是试图达到最大数量的经济增长和就业。对此，市场经济自身无法实现自动的调节，而需要政府来发挥作用。从世界各国来看，政府在此方面下的力气是最大的。实现经济稳定的主要途径，是通过政府的财政政策和货币政策。

财政政策。政府把财政收支作为一种均衡要素加以利用，通过财政来实现经济稳定：维持充分的就业、物价稳定以及控制总需求以保持适当的增长率。它大致可以分为两大类，即自动稳定政策和相机稳定政策。前者主要指存在于政府内部的，通过年度收入与支出，以财政制度上的因素自动控制经济变动；后者指按景气变动情况通过税收政策和公共支出政策进行。

货币政策。一般来讲通过货币供应量的控制谋求经济稳定，实行的主体是中央银行，而不是政府。但中央银行在现实中是政府实现调控的重要工具。政府可以利用利率政策、公开市场操作、银行储备政策等来实现对经济的控制。

从市场经济国家的现实来看，如何利用经济手段促进并保证经济的稳定增长，是政府最艰巨的责任，也是最主要的职能范围之一。

5．市场经济下的收入不平等

如果以自由竞争的市场机制为前提，就有可能实现资源的合理分配，并且有可能在既定条件下实现消费者的极大效用和生产者的极大利润。然而，这并不等于实现了符合社会要求的收入分配。以市场机制为前提的收入分配，是由市场上的力量关系、个人能力、继承财产的多少、利用教育机会的可能性以及在社会上的灵活性等方面决定的。因此便产生了各种不平等，便会出现那种“富人的狗可以得到穷人的孩子为了避免软骨病而必须饮用的牛奶”的情况，诚如西谚“世界上最大的公平就是富人越富、穷人越穷”。如果我们考虑到市场上存在的诸种歧视和偏见时，这种不平等更为严重。

收入分配的不平等，差距的扩大，无论是从社会公正、社会稳定，还是从经济效率来看，均是不理想的。如果改变了收入分配的不平等，整个国民经济的福利水平会提高。但是收入分配的机械平等，可能有损于经济的效率。政府的作用便在于进行无损于资源最佳分配和经济效益的收入再分配。作为实现收入分配的

手段，政府可以在公共经济管理中，全面实行税收政策和转移开支的政策。另外也可以通过政府直接干预市场机制，操作价格，以改变收入分配的不平等。

3.3 市场经济中政府的经济职能

对于市场经济下政府的职能问题，历来存在着广泛的争论，而且事实上在实践中，政府的角色也是不断变化的。在自由放任时期（The Laissez-Faire Society），政府被视为“必要的恶”，主张越小的政府越是好政府。古典自由主义经济学的创始人亚当·斯密主张将政府职责范围界定在国防、司法、公共服务和维持公共机关的存在上。在近代福利国家（The Welfare State）兴起以后，政府的职能大大扩张，从摇篮到坟墓形象地说明了政府广泛的作用范围，而为这种国家干预提供理论注释的则是国家干预的经济理论。从20世纪70年代以后，受新古典主义（New-Classicism）学说的影响，加上福利国家的危机以及传统计划经济的危机，主张小政府——缩小政府规模、限制政府作用、重视市场——的言论又趋于盛行，而企业型政府或以市场为基础的政府改革实践又强化了这一趋势。从历史上来看，政府职能及其作用范围是不断变化的，它与其说是观念的产物，还不如说是社会期望的结果——即社会政治、经济、文化各方面综合作用的结果。历史发展证明，事实上并不存在一个理想的或最优的政府规模、政府作用以及政府作用的强度。当然，这并不意味着政府的一些基本职能是不可描述的。

世界银行在其1997年的世界发展报告中，认为有五项基础性的任务（Fundamental Tasks）处于每个政府使命（Mission）的核心地位。如果这五项任务完不成，就不可能取得可持续性的、共享的、减少贫困的发展。它们是：（1）建立法律基础；（2）保持非扭曲的政策环境，包括宏观经济的稳定；（3）投资于基本的社会服务与基础设施；（4）保护承受力差的阶层；（5）保护环境。并认为在基础工作之外，政府不必是惟一的提供者。

概括起来，在市场经济条件下，一般的或基本的角色或职能主要有以下几个方面：

1．提供经济发展的基础结构

政府为市场经济的运作提供基本必需的制度（Institution）、规则（Rule）以及框架（Arrangement）。它们包括：界定和产权保护、契约的执行、公司法、金融制度、专利保护、著作版权、法律和秩序的维持。现代的经济社会也是一个政

治的体系，没有游戏的规则和经济生活的框架，经济体系的运转是不可能的。实践证明：市场交易的前提是受保护的财产权，得到维护的交易秩序和对纠纷的有效解决，而政府提供了安全、秩序和公正的、具有规模经济的制度安排。

2．组织各种各样公共物品和服务的供给

如前所述，公共物品和服务的最大特点在于其具有共享性（Non-rivalry）以及非排它性（Non-excludability），亦即公共物品是任何人不付出代价均可使用，而其使用并不损害他人的效用。这两种特性使公共财很难禁止他人不付费而坐享其成，导致“搭便车”（Free Rider）或占便宜。这种特性使得私人部门很少有诱因去生产，导致公共物品和服务供给的不足，因此，政府必须介入而由政府来提供。典型的公共物品包括：国防、基础研究、道路与桥梁、导航设施、灾害控制、交通管制系统以及其他基础结构。但是，政府干预并不意味着全部由政府直接提供，对一些公共物品或准公共物品政府可以组织私部门提供。

3．共有资源和自然资源的保护

数千年前，古希腊哲学家亚里士多德曾说：“许多人共有的东西总是被关心最少的，因为所有人对自己东西的关心都大于其他人共同拥有的东西”。在我们这个社会中，存在着许多共有的资源，如清洁的空气和水、不可再生的自然资源、许多野生动植物，这些共有资源与我们的生活，甚至于生命息息相关。共有资源与公共物品一样没有排它性，但有竞争性（一个人使用共有资源就减少了其他人的使用），共有资源不可避免地导致共有的悲剧，即私人决策者过分使用共有资源。我们不能依赖市场去保护自然资源的浪费使用，使自然环境免于遭受损害，并为我们的子孙后代利益考虑。因此，政府通常通过管制措施保护共有资源和环境，或者实行收费，以减轻过度使用问题。

4．社会冲突的调整和解决

政府存在的一个基本理由在于解决或消弭社会中的各种冲突，以维持正义、秩序和稳定。在一个社会中，不可避免地会出现各种各样的社会冲突，其出现的原因也可能是多样的，政府的职责在于促使冲突的解决。此外，在一个社会中，总会出现强势集团，也会出现弱势群体，为保障社会中的弱势群体免遭强势集团的剥削和欺诈，政府需要保护弱势群体的利益。

5．保护并维持市场竞争

从某种程度上来讲，市场机制的有效性来源于市场存在着有效的竞争，这意味着市场上有许多买者和卖者，在市场上有许多企业提供着基本相同的产品，企业可以自由地进入或退出市场，如果一个企业成为某产品的独家卖者，而且其产品没有相近的替代品时，便会出现垄断现象，像微软公司的视窗软件。垄断的原

因是进入障碍，垄断者能在市场上保持惟一卖者的地位，而其他企业则很难进入市场与之竞争。垄断市场上的价格大于边际成本，导致垄断者生产的产量小于社会有效率的产量，从而导致资源配置的无效率。为此，政府必须有所作为，努力使垄断行业更有竞争性或者对垄断者实施管制，前者如用制定反垄断法以增强竞争，后者包括价格管制等等。

6．收入和财产分配的调节

市场经济是会产生不平等的结果的，为了实现社会的公平，需要社会有一种公平再分配的机制。市场交易不能进行有效的再分配，原因在于市场中不存在以公平为目标的分配机制；私人慈善机构或许能承担部分责任，但不能从根本上解决问题，而且也缺乏一种相互配合的公共政策。政府在进行再分配方面显然处于有利地位，因为政府拥有强制征税的权力，该项权力使得政府能大规模进入再分配工作，并且政府能够通过税制解决由于要素市场的不完备性与垄断定价产生的收入分配问题。政府实现再分配的直接手段有：税收转移、累进所得税、对高收入消费者购买的货物进行课税，当然，在选择这些政策时，必须考虑到由此产生的“经济预外损失”，即效率代价。任一设定的分配变动都应以最小的效率代价完成。

7．宏观经济的稳定

在市场经济中，充分就业和物价稳定不会自动出现，相反会出现周期性的经济变动，经济会为长期的持续失业与通货膨胀所苦，更为糟糕的是，失业与通货膨胀往往是并存的。政府的作用便在于通过公共政策的干预以保持宏观经济的稳定。稳定政策的工具包括：财政工具，主要是预算政策和税收政策；货币工具，如法定准备金、贴现率、市场开放政策、信用制度等等。当然，即便如此，如果公共政策指导不佳，其本身也会构成不稳定的因素。

在我们看来，上述七个方面的职能是政府的基本职能，称其为基本职能是指这些职能是普遍的，甚至是跨时空的。当然，政府职能的范围、政府作用的强度，为实现这些职能所采取的公共政策和治理工具会不断发生变化的。

3.4　政府治理工具的选择

政府的治理工具

研究政府职能问题，事实上包括两个独立的问题：一是政府应该干什么；二是政府如何去做。后者便涉及到政府的治理工具（Instruments of Government）

的选择问题。从某种意义上讲，政策选择用何种方式达到政府的治理目标，则显得更为重要。

治理工具，又可称之为政策工具（Policy Instrument）或政府工具（Tools of Government），它是指政府将其实质目标转化为具体行动的路途（The Ways）和机制（The Mechanism），政策工具乃是政府治理的核心，没有政策工具，便无法实现政府的目标。

当代政府的治理工具究竟有哪些？对此有不同的分类。史耐德和英格(Schneider and Ingram，1990）认为政策工具包括：权威（Authority）、诱因(Incentives)、能力建立（Capacities Building)、象征劝勉（Symbolic and Hortatory）以及学习（Learning)。莫舍则分为经费工具（Expenditure Instruments）与非经费工具（Non-expenditure），前者包括罚金、财政补助等；后者包括公开表扬、责令停工等。

总体而言，对于公共物品和服务的提供，不论是由公共部门还是私部门，其方式有十种：（1）政府部门直接提供；（2）委托政府其他部门；（3）契约外包；（4）经营特许权；（5）补助；（6）抵用券；（7）市场供给；（8）志愿服务；（9）自我协助；（10）政府贩售特定服务。如图3—1所示。

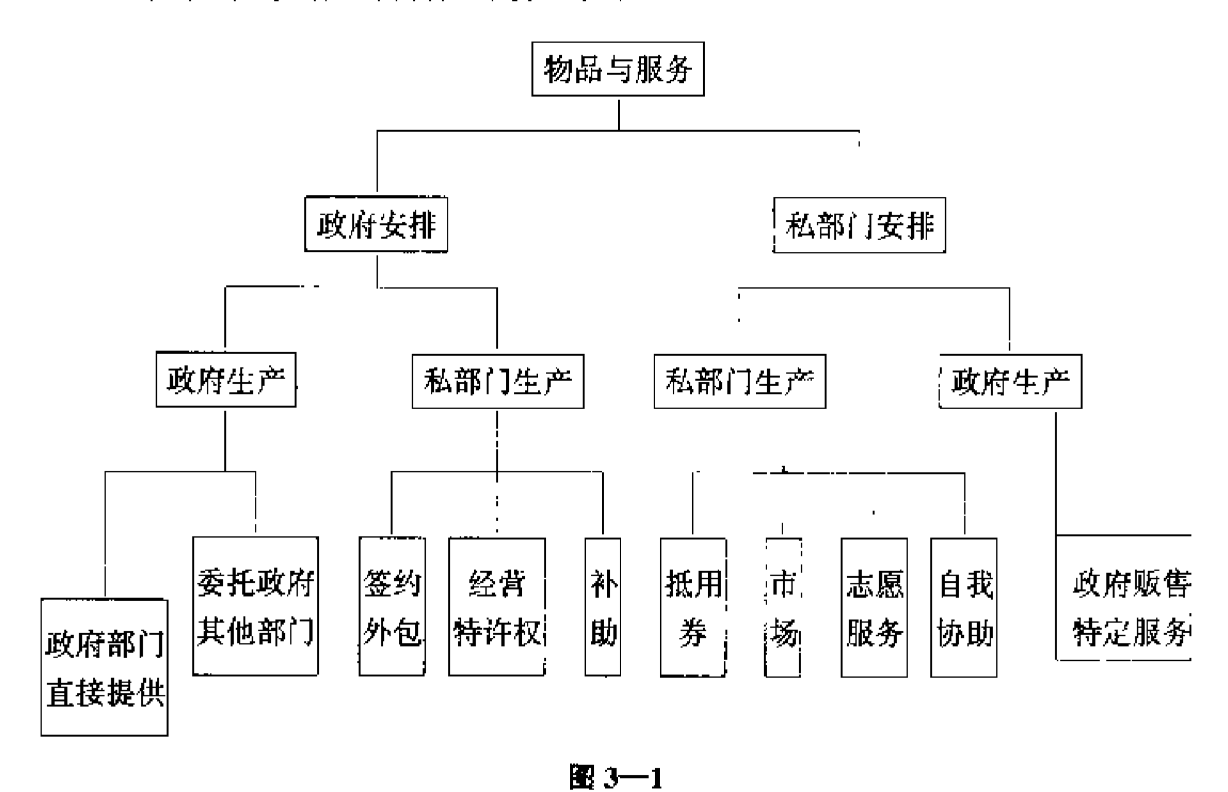


图3—1

（1）政府部门直接提供财货与服务。由政府部门承担政策规划即执行责任，费用由政府税收支出或使用者付费。如政府提供军队、警察、各种公共建设等。

（2）政府部门委托其他部门提供。此种方式系由政府部门负责提供财货与劳务，但由政府机关间彼此签约并将其付诸执行。

（3）签约外包（Contracting out）。此种方式系指政府雇用私部门（私人公司或非营利组织）提供公务服务，费用则由政府编列预算支出。如政府委托私人公司代理清运垃圾等。

（4）经营特许权（Franchise）。系指由政府核准私部门提供服务，但政府则保留价格之核准权，费用则由使用者付费。如高速公路出口的路线经营权。

（5）补助（Grants or Subsides）。即政府通过免税、低息贷款、直接补助等诱因来提供服务，其费用包括政府对业者的补助及使用者付费。如政府的出口退税政策，为鼓励高新技术发展而采取的免税政策等等。

（6）抵用券（Voucher）。系指政府赋予符合资格的人民自由选择去消费某种货品，而由政府付费，例如社会救济以及医疗服务的提供。低收入者可持抵用券选择经政府认可的私部门消费，如消费者已超过券额总值，差价则由用者补齐，私部门事后再持抵用券向政府部门兑现。

（7）市场运作（Market）。是指政府对于市场运作不加干预，完全由市场之需求及供给自行调节，由消费者自行决定消费对象，政府仅维持市场秩序。

（8）志愿服务（Voluntary Service）。系指由非营利组织义工提供服务，如慈善团体的慈善救助；志愿认领道路、树林的保护等等。政府对此予以鼓励。

（9）自我协助（Self-service）。系指由于政府提供的公共服务不符合或不能满足民众的需求，人们自行寻求解决问题的方式。如社区内守望相助等。

（10）政府贩售。指消费者向政府购买特定服务，民众成为需求者，而政府则为提供者。

上述十种方式，依政府介入的程度不同，可以用图 3—2 来表示。

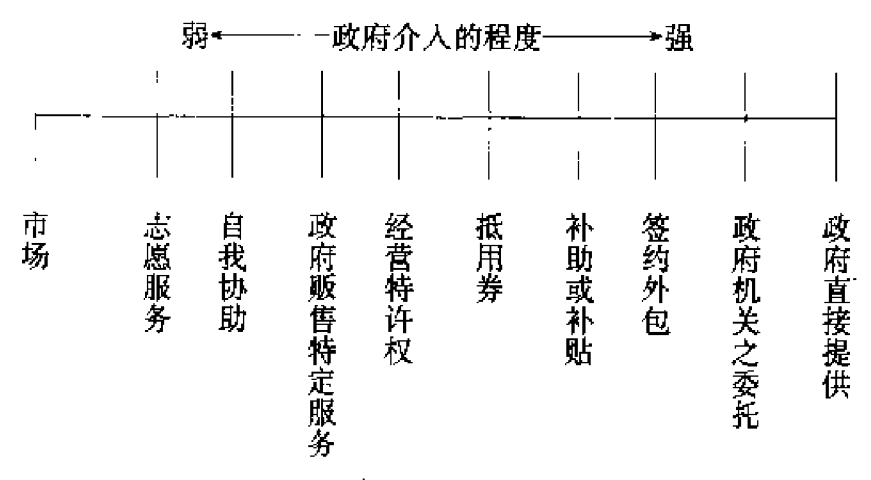


图 3—2　政府介入物品及服务的程度

学者林德和彼得斯（Linder and Peters，1990）亦认为，政府政策工具是多元性的，他们认为，政府治理的工具主要包括：

(1) 命令条款。政府直接发布命令，采取某种政策行动以达成政策目标，包括：发布命令；公共投资；公营事业。

(2) 财政补助。政府机关给予标的团体某些经费上的补助或支援，包括：现金给付，如福利政策中对于社会津贴的给付；贷款；保证贷款。

(3) 管制规定。政府机关颁布某些管制规定，包括：禁止某些不法行为、进行价格管制；设定产品标准；分摊配额，如纺织品出口配额的决定等。

(4) 征税。政府机关征收赋税或费用：纳税；规费的征收；罚款。

(5) 劝诫。通常包含三种不同的劝诫方式：公开表扬，如表扬诚实纳税的企业或个人，以鼓励人们诚实纳税；公开展示或提供信息；发表演说。

(6) 权威。政府机关以其优越的统治权，使人民服从其政策，包括：授予执照；许可证制度；行政程序指导。

(7) 契约。由政府机关与民间订立契约，包括：签订契约，政府监理部门将车辆废气排放标准的检验任务交由合法的民间公司承担；保险，政府机关为确保公共安全，要求能开办公共意外责任险；经销权。如将某些特殊物品的经销权交给民间经营。

政府治理工具的选择

很显然，政府可运用多元政策工具以实现自己的治理目标，所谓“条条大路通罗马”。运用何种治理工具，政府干预市场到何种程度，完全视问题情势，政府主观偏好，资源拥有程度，目标的正确性与选择性，对市场依赖程度，相对成本等综合因素而定。在理论上，人们对政策工具的选择也提出了不同的观点。

在经济学上，政策工具的选择因经济主张不同而有所不同。福利经济学认为，国家为了大众的福利应该积极干预市场失灵的状况，因此倾向于强制性的工具（如政府管制、公营企业、直接提供产品和服务）以及混合性的工具（如提供信息与劝戒、政府补助、征税等）。而新古典经济学则认为强制性或者混合性的工具仅仅适宜于纯粹的公共产品，国家不应该干预市场。

学者胡德（Hood，1983，9）从政治的观点分析政策工具的选择。他认为政策工具的选择不是技术或经济理论的思考问题，而是信任与政治事务问题。人们在进行政策选择的时候，通常受制于四个因素：资源限制、政治压力、法律限制以及过去工具选择的失败的教训。他同时认为，当代政府已经无法采取强制性的工具，而呈现出采取非强制性的工具倾向。

显然政策工具的选择是十分复杂的事情，选择哪种政策工具，或者选择哪种政策工具比较好，并没有明确的答案。然而，通过对各国政府改革的观察，我们不难发现，政府对政策工具的偏好正在发生转变，如更加强调公共服务的民营化和市场机制；强调非营利组织提供公共服务；强调放松管制等。

3.5 政府失灵

政府机制呈现社会资源经由政府的配置达成最大化的效益。但是，通过政府机制是否可以实现最大化的效益，这的确又是一个问题。正如许多学者分析的那样，不完全市场和不充分信息问题无论是在公共部门，还是在私人部门都是相同的，也是相当普遍的，加之其他方面的原因，“政府失灵”也是普遍存在的一个事实。认识到这一点，可以使我们恰当地理解公共部门的作用问题。

所谓“政府失灵”（Government Failure），系指由于政府机制存在的本质上的缺失，而无法使资源配置效率达到最佳的情形。依据学者的研究，典型的政府失灵的类型及其原因在于以下几个方面。

成本和收益的分离：过剩和成本提高

无论市场怎样不完善，它都是与生产成本的活动相联系，这种联系是由价格决定的。政府活动因为缺乏任何价格的指引，便割裂了这种联系，因为维持政府活动的收入具有非价格来源，即来源政府的税收等。由于缺乏这种联系，使得政府产生的价值同生产它的成本割裂。这种割裂意味着资源错误配置的程度增加，因此，无论公共政策采取何种形式（管制、直接提供），政府活动的一个趋势是明显的多余的成本，从而导致社会资源的浪费。这一方面，不完全信息的作用是十分明显的，另外，政府预算也会因利益集团的游说造成生产过剩和重复投资的问题。

政策制定的复杂性和低质的政策

公共政策的制定是一个复杂的政治过程，由于理性选民的无知（Rational Voter Ignorance）、利益集团对公共政策的影响、等级制和官僚制本身的障碍、政治家的偏好因素，以及政府部门的本位主义和机关利益等各种因素的综合存在，使得政府的公共政策并不能反映公共的利益，也不符合有效率的资源配置。

内部性问题

公共组织为了进行其内部的管理，需要发展它们的标准或规则，这些标准或规则即内部性（Internalities)，即用来评估机构的运行和机关人员的行为。这些标准很接近“私人”的组织目标,因为在机构内的动力是由个人或集体的行为产生,而不是机构为公共的目的和责任产生的。政府组织内部性是规范组织运作的重要因素。正如外部性因素对市场经济的影响一样,内部性也同样影响着政府。外部性意味着社会成本和利润没有包含在私人决策的考虑之中,而内部性则意味着“私人”的或组织的成本和利润很可能支配公共决策者的计算。市场失灵的核心是外部性,而政府失灵的核心是内部性。内部性表现在政府机构中的具体表现为:

（1）预算增长。由于政府机构缺乏利润作为评判的标准，政府至少将预算规模作为其主要的目标。

（2）大机构规模，追求工作人员数量的扩张。追求“高技术”。

（3）控制信息使之转化为有价值的产品或权力。

由于内部性的存在，政府机构运作的成本大大提高了，而其成本则被广大的纳税者分担了。

政府组织的低效率

政府是惟一的对其成员拥有强制力且有权征收义务税的组织，从这个意义上讲，政府是名副其实的自然性垄断者。由于缺乏竞争，政府管理部门以及管理者缺乏竞争的压力，政府官员亦缺乏企业管理的理念，没有降低成本的动力，也没有较好的激励机制，这样导致经营的低效率。

另一种分配的不公平

政府作为一个拥有强制力进行分配的组织，这是其优势，也是其缺陷。因为政府运用权力进行收入分配时，不仅使财富从富人手中转移到穷人手中，而且也可能使财富又从穷人手中转到政治力量强的阶层手中。由政府活动产生的分配不公平，通常不是集中在收入或财富上，而是集中在权力或特权上。由于政府的公共政策本质上涉及到价值和权力分配问题，而这种再分配都给不公正和滥用职权提供了机会。

寻租

寻租（Rent-Seeking）是指在某种政府保护的制度环境中个人寻求财富转移

的活动，或者追求非生产性利润的活动。寻租与寻求利润不同，寻求利润是经济人的生产者通过自身的市场生产力而获得高于生产成本那部分收人，而寻租则是政府干预的结果。在政府干预的情况下，寻租者从政府那里寻到了某种特权，从而某项资源具有垄断权，或者任何其他方面的政府庇护以保证寻租者按自己的意愿生产。寻租行为的结果是导致社会资源的浪费，主要表现在：首先，为了获取租金，寻租者需要花费时间、精力和金钱，这种活动对社会没有任何效率；如果寻租行为得以实现，相关生产者和消费者将由于政府干预而付出代价，这种代价之和比寻租者所得到的利润额还要高，此外，整个社会也同样为此行为付出“道德的成本”，甚至于政治的成本。

政策执行的无效率

政府干预的公共政策能否达成预期目标，不仅取决于政策设计，亦取决于政策执行。但是在实际中，由于各种因素的存在导致公共政策不能达到预期目标，而导致政府的无效率。典型的情形有：

（1）部门利益的存在使得部门可能出现“损公肥私”的情况。

（2）地方利益的驱动使地方政府作出与政策目标相反的选择。

（3）因委托—代理关系而导致的“逆向选择”和“道德风险”。

（4）沉淀成本（Sunk Cost）。在执行过程中，可能会发现政策有误，但政府部门因过去计划投入的资源，而不愿终止原有计划，因为怕背上“政策失误”的罪名。属于中国人“死要面子活受罪”的情况。

所有制残缺

“所有制残缺”这个概念是由产权经济学家阿尔钦与卡塞尔提出的。所有权的残缺可以理解为是对那些用来确定“完整的”所有制权利束中的一些私有权的删除。权利之所以残缺，是因为一些代理者（如政府）获得了允许其他人改变所有制安排的权利。国家干预管制是造成产权残缺的根源，管制导致所有权的残缺，所有者的残缺程度与管制的程度成正比。产权的残缺在一定程度上导致资源配置的无效率，非排它性的公有产权似乎对人人都有利，结果谁也得不到更多的好处（如竭泽而鱼的行为） 再如可交换的产权(Exchangeable Property Rights)也是产权之一,如果政府对产权交易进行干预的话,便不可能实现资源的有效配置。

从以上方面来看，政府干预的制度和机制，正如市场机制一样，在许多方面是笨拙的，政府干预本身也可能是不奏效的。正如沃尔夫所言的那样：市场与政府之间的选择是复杂的，而且通常并不仅仅是这两个方面，经常的选择是在两者

不同组合间的选择，以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择。认识到这一点，对于政府治理是十分重要的，不可因无知、偏执而造成危害。

本章小结

1. 公共部门是建立在权威关系而非市场关系之上的，它是惟一可以合法使用暴力的机关。公共部门存在的主要原因，从经济角度来看乃是市场无法单独地发挥全部经济作用。

2. 市场失灵的存在，为政府干预经济和社会提供了强有力的说明。典型的市场失灵包括：公共产品的提供；垄断；外部性；市场经济的不稳定；收入不平等等。

3. 市场经济下政府的主要职能在于提供经济发展的基础结构；公共产品与服务的提供；资源的保护；社会冲突的调整与解决；有效竞争的维护；公平的收入分配；宏观经济的稳定。

4. 政府治理工具是实现政府目标的具体路途或机制，政府可以选择多种多样治理工具达成目标。政府治理工具的选择并没有理想的模式，必须综合考虑各种情景因素。

5. 政府同样是可以失灵的。典型的政府失灵包括成本与收益的分离；低质的政策；内部性；政府组织的低效率；寻租；所有制残缺等。政府与市场的选择并非是非此即彼的选择，而是不同组合的选择。

关键术语

公共部门　　公共产品　　市场失灵　　外部性　　政府失灵　　寻租
内部性问题　　政府治理工具

复习思考题

1. 何谓公共部门，你是如何认识公共部门存在的正当性的？

2. 何谓市场失灵，典型的市场失灵有哪些主要的表现？

3．你是如何认识和理解市场经济下的政府职能的？

4．比较中国实行计划经济和现在实行市场经济不同时期的政府职能变化情况。

5．有许多人认为"管理的越少的政府就是越好的政府"，你同意这种看法吗？为什么？

6．中国各级政府正在进行政府审批制度改革，政府审批制度的改革有何意义？

7．如何看待市场经济中的政府管制，政府管制有哪些优点和缺点？

8．何谓政府失灵？政府失灵有哪些典型的表现？政府失灵的原因是什么？

9．举例说明政府的寻租行为并分析寻租对社会政治、经济带来的负面影响。

10．何谓政府治理工具？政府治理工具有哪些主要的类型？如何选择有效的政府治理工具？

阅读材料

基础设施的提供机制与方式

世界银行《1994年世界发展报告》的主题是"为发展提供基础设施"，它考察了基础设施与发展的联系，探讨了发展中国家改善基础设施服务的提供及其质量方式，其总结的经验与教训对我们正在进行的经济体制改革，加强政府对经济活动的宏观干预和微观规制来说，可以称得上是"雪中送炭"。

基础设施，即经济基础设施，包括以下方面的服务：（1）公共设施，指电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理及管道煤气；（2）公共工程，指公路、大坝和灌溉及排水用的渠道工程；（3）其他交通部门，指城市和城市间铁路，城市交通，港口和水路，以及机场。基础设施可以为经济增长、减轻贫困和环境可持续性创造重大收益——但只有在它提供的服务可以对有效需求作出反应而且效率较高时才会这样。因此，若想更有效和更具效率地提供服务，有必要对现存的阻碍基础设施有效服务的激励机制作出重大变革。

对基础设施激励机制的改革应遵循以下三个原则：首先，要运用商业化的管理，即要像商业经营而不要像官僚机构的行政管理那样经营基础设施，要有明确的经营目标及独立的财务自主权，要把消费者的满意程度作为衡量业绩的关键尺度。其次，引入竞争机制，即在可行的情况下直接引入，否则就要间接引入。通

过赋予使用者更多的选择方案，竞争可以提高提供者的效率，并使其对使用者更加负责。再次，赋予使用者和有关人士更多发言权和实际责任，即在设计和规范基础设施服务方面，使用者和其他有关人士应有代表参与，在某些情况下，他们应在设计、经营和融资方面发挥重要作用。如果基础设施活动会产生重大的外部性，或者财经纪律还不足以确保对使用者和其他有关团体负责，政府就要通过其他手段解决问题。

提供基础设施服务以满足企业、居民和其他用户的需求，是经济发展面临的主要挑战。在过去的几十年里，发展中国家的基础设施建设有了长足的发展。然而，在许多情况下，以往投资的所有利益始终没有实现，从而造成了资源的严重浪费，丧失了经济发展的机遇。这种结果往往是由于制度安排方面没有给予基础设施建设以足够的激励而造成的。基础设施的技术特性和经济特性，使政府在提供基础设施方面可以发挥特殊的作用。然而，由于政府在这方面处于绝对统治地位并滥用干预权，所以，在许多情况下，政府并没能负责任地安排基础设施建设，也未能提高这些设施的效益。

在关于提供基础设施的众多的体制性安排中，这一报告根据部门和国家类别提供了四个方案。这四种方案体现了所有权、融资、经营和维修责任的不同情况，以及风险在政府和私人部门的分布。当然，可选择的方案并不止这些，但这四个方案是最具有代表性的。见表 3—1。

表 3—1　　提供基础设施服务的主要体制性选择方案

功能	方案 A					方案 B		方案 C	方案 D
	政府部门	国有企业				租赁合同	特许合同	私人（包括合作所有与经营）	使用者或社区提供（自助）
		传统的	公司化或商业化	有服务合同	有管理合同				
资产所有	国有		国有（大多数产权）			国有大多数产权		私人大多数产权	私人或公有
部门投资计划、协调、决策、规章	内部到政府	通过上级部委	上级部委或单设的公共机构			公共机构与私人经营谈判者		无或公共机构	无或公共机构
资本融资（固定资产）	政府预算	补贴和公共贷款	主要依靠市场的融资			公共	私人经营者	私人	私人
经常性融资（流动资金）	政府预算	主要是补贴	主要是内部收入			私人经营者		私人（政府可能为公共服务付款）	私人

续前表

功能	方案A					方案B		方案C	方案D
	政府部门	国有企业				租赁合同	特许合同	私人(包括合作所有与经营)	使用者或社区提供(自助)
		传统的	公司化或商业化	有服务合同	有管理合同				
经营和维护	政府	国有企业		提供具体服务的私人经营者	私人经营者	私人经营者		私人	私人
征集税收	政府	政府或国有企业	国有企业			私人经营者		私人	私人
其他特点管理自主权	政府		国有企业		私人经营者	私人经营者		私人	私人
商业风险承受者	政府		国有企业		主要是国有实体	私人经营者		私人	私人
私人方面消费的基础	不适用		根据提供的服务固定的收费	取决于服务与结果		取决于结果，减去经营者利用现有资产支付的费用		私人决定	私人决定
一般期限	无限		5年以下	大约3年～5年		5年～10年		无限	无限

方案A：国有公营。由政府部门、国有企业或准国有部门履行公共提供的职责，是基础设施所有权和经营权中最常见的形式。成功的国有企业按照商业原则经营，赋予管理人员经营权以及不受政治干预的自由，但同时这些企业也常常通过签订业绩协议和管理合同来使管理人员负起责任来。它们与私营企业一样，遵守良好的商业规范，同样受到规章制度、劳动法、会计法和补偿标准及做法的制约。费率的确定以抵补成本为原则，任何给企业的补贴都要用于具体的服务内容，而且数额是固定的。业绩良好的单位有：博茨瓦纳和多哥的自来水公司，巴巴多斯和泰国的国家电力公司等。加纳和塞拉利昂的公路局以及坦桑尼亚的公路改造局是较好执行这一方案的例证。但由于它们抵御政府支持的变化的能力很弱，因此能坚持实施方案A的成功范例很少，很多国家的国有企业在一段时间内的业绩很好，但很快又沦为政治干预的牺牲品。

方案B：国有私营。这种方案的实施一般通过下列方式进行：国有基础设施的全面经营和维护的租赁合同或特许权，它包括新生产能力的建设与融资责任。

所有者（政府）和经营者（公司）的协议在包含规章性条款的合同中确定。私人经营者通常要根据特许承担经营的所有商业性风险，并分担投资风险。租赁和特许执行情况好的有：阿根廷的铁路，布宜诺斯艾利斯和几内亚的供水，以及哥伦比亚、加纳和菲律宾的港口设施等。特许还包括根据BOT及类似协议而拟定的建造和经营新设施的合同。近年来，建造和经营各类设施的特许不断增加，其中包括中国、马来西亚和南非的收费公路，哥伦比亚、危地马拉和斯里兰卡的发电厂，马来西亚和墨西哥的供水及卫生设施，以及印度尼西亚、斯里兰卡和泰国的电话系统等。上述项目都引入了支持新投资项目的私人融资。

方案C：私有私营。基础设施的私有私营情况正在增加——方式既有私营企业新进入基础设施市场，也有对全系统公有制的股权剥离。在可以就提供服务展开竞争的情况下，私有制是可以肯定的，在很多基础设施部门，有可能确定这类活动并由私人提供。例如，27个发展中国家允许进行就蜂窝式电话服务展开竞争，还有很多国家允许私营企业建造发电厂，并向国家电网出售电力。在提供者之间的竞争成为可能时，私有私营就几乎或干脆不需要有超过适用于所有私营企业的经济规章。跨部门的必要竞争也会发生——公路与铁路的竞争，或电力与天然气的竞争。例如，由于存在着其他能源供应商的竞争，因此香港的私营天然气公司并没有什么特殊的经济管制。

如果基础设施系统已全部或部分实现了私有化，而且不存在跨部门的竞争，那么就需要为私人和公共的服务提供者制定规章制度，以防止滥用垄断权。发展中国家在规章制度和全系统私有化方面的经验还是初步的。智利的规章制度形式看来效果较好，它包括定期和自动的价格调整，以及妥善的仲裁制度。在扩大服务方面，已经私有化的系统一向是非常成功的。委内瑞拉的电话公司在私有化之后的头两年之内，就将网络扩大了35%；在一年内，智利扩大了25%，阿根廷扩大了13%，墨西哥扩大了12%。

方案D：社区和使用者提供。对地方性的小型基础设施来说，由社区和使用者提供是最常见的——如农村支线道路，社区供水和卫生设施，灌溉水渠，以及地方排水系统的维护——它常常是中央和省级服务的补充。成功的社区提供需要使用者参与决策，尤其是参与对优先支出事项的确定，以及保证平均和无异议地分享提供服务的收益和分担其费用。技术援助、培训和对服务人员的补贴也是非常重要的。当这些条件具备时，社区自助性计划能在长时间内有序地运转。埃塞俄比亚的一个社区组织主要负责公路的维护（古拉格公路建设组织），从1962年以来工作一直很出色，原因是它能自行确定优先事项，自行配置自有资金和实物资源。

（资料来源：1993年世界发展报告。）



Buchanan, James A. and Tullock, G., 1962, The Calculus of Consent, University of Michigan.

Downs, A., 1957, An Economic Theory of Democracy, NY: Harper and Row.

Friedman, Milton and Friedman, 1953, Free to Choose. Harmonds Worth: Penguin, Hicks, 1958, Public Finance, Walwyn, James Nesbit.

Hood, Christopher, 1983. The Tool of Government. London: Macmillian.

Linder, S and Peters, B.Guy, 1992, "the Study of Policy Instrument", Policy Current, Vol.2, No.2.

Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy, 1989, Public Finance in Theory and Practice. Fifth Edition, NY: McGraw-Hill.

Niskanen, W. A., 1971, Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine-Atherton.

Savas, E.S , 1987, Privatization: The Key toBetter Government, Ghatham, N.J: House Publishers, Inc..

Schneider. A. And Ingram, H., 1990 "Policy Design: Element, Premise and strategies", edited by Stuart Nagel, Policy Theory and Policy Evaltion. New York: Greenwood Press, 1990.

Stiglitz, J.E., 1989, The Economic Role of State, Cambridge, MA: Blackwell.

第4章

公共部门战略管理

21世纪公共部门面临的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性的特征。由于影响公共部门运作的最大因素涉及公共部门与外界环境的互动问题，而非仅仅是内部管理问题，因此，战略管理日益受到公共部门的重视。

对于公共部门而言，战略是其发展总目标的表现形式，它涉及到一定时期内带动全局的方针、政策与任务，它决定着一个部门在一定时期管理的方向和所要达到的目标。它对组织政策的制定、组织结构的调整、资源的配置均发生广泛的影响。公共管理与传统行政的一个重要差异便在于强调战略管理的重要性，正如波兹曼和史陶斯曼（Bozeman and Straussman，1990，214）指出的那样："当代公共管理与传统行政有些不同……主要差别是公共管理如果要成功的执行话，不可避免的需要对战略的直觉。……就某种程度而言，公共管理是组织外在环境的管理，公共行政则必须在组织内部的系络"。阐述了如下问题：战略与战略管理；战略管理的过程；战略规划与战略管理。

重点问题

- 战略管理的性质、特征

● 战略管理的过程
● 战略规划与战略管理
● SWOT 分析与战略规划
● 公共部门战略管理的效果与限制
● 公共部门战略管理的改进

4.1 公共部门战略管理的性质

战略与战略管理

战略（strategy）一词，最早起源于军事领域，意指赢得战争胜利的目标。相对于战术或策略（tactics）而言，策略意指赢得局部或某一战役的低层目标。战略一词后来被运用于管理领域，在一般管理领域，战略就是一个组织的总目标，它涉及到一个时期内带动全局发展的方针、主要政策与任务。从某种程度上讲，战略是运用和管理所有资源达成目标的艺术，而策略则是使用这些资源中的一部分，以获取整体目标中部分目标的达成。

对战略管理，人们认识的角度也不尽相同。有的学者从过程论的角度去界定战略管理，认为："战略管理系指规划、执行、追踪与控制组织战略的过程"。(Thompson, J.1995) 有的学者从战略决策的角度界定战略管理，认为战略决策通常指四种情况：

(1) 将对组织未来发展产生冲击的内、外环境进行分析的活动；

(2) 将整体组织与对其发生冲击的议题进行分析的活动；

(3) 关注组织目标以及发展方向的战略选择；

(4) 促进战略的有效执行。(Issac-Henry, Keste, 1999, 62)

一般而言，战略管理可视为管理者有意识的政策选择、发展能力、解释环境，以集中组织的努力，达成目标之行为。也可以被界定为：制定、实施和评价使组织能够达到目标的、跨功能决策的艺术或科学。

此外，欲理解战略管理，尚需区别三个概念和问题：

战略管理与非战略管理。行政学家夏夫里兹和鲁塞尔（Shafritz and Russell, 1997, 327）认为战略管理途径与非战略管理途径有以下几个方面的差异：

(1) 战略管理认定未来要达到的目标（愿景陈述）；

(2) 具有目标达成的时间框架；

(3) 有对当前组织环境，特别是组织能力的系统分析；

(4) 有对组织环境的评估；

(5) 比较各种备选方案后选择一战略，以求目标的达成；

(6) 围绕这一战略整合组织的努力与行动。

战略管理与战略规划。战略规划在管理领域流行于20世纪60—70年代，在80年代以后逐渐被战略管理所取代。更重要的是，战略规划仅是战略管理的一个组成部分，并不涉及战略的执行与评估问题，如果将战略规划、执行与评估结合在一起，便构成完整的战略管理过程。

战略管理与功能管理。战略管理看重战略目标的实现，而功能管理（Functional Management）强调做何事的内容以及具体的目标，功能管理偏重于组织内部各单位功能的整合，强调内部管理。战略管理强调外部管理，强调长期、整体目标的实现。

战略管理的基本特征

基于上述认识，我们可以看到战略管理具有以下特征：

(1) 战略管理是未来导向的。战略管理为组织未来的发展设立愿景，规划蓝图。从某种意义上来讲，战略管理是在一个组织的现在和未来之间架起桥梁。通过战略管理，组织管理及组织成员理解了组织的愿景、使命、目标。

(2) 战略管理着重于较长远的、总体的谋略。战略管理通常涉及或关注组织发展的总体的格局，也就是讲战略管理关注全局或非局部，关注较长远的利益而非当前利益。

(3) 战略管理是一个组织寻求成长和发展机会及识别威胁的过程。战略管理的一个基本宗旨便是利用外部机会（external opportunities）和化解或回避外部威胁（external threats）。也就是说，它关注的是组织外部环境，如政治、经济、社会、文化、人口、技术、国际竞争等方面的变化对组织发展的影响。由于机会和威胁往往是在人们的控制之外，故称之为外部机会与威胁。战略管理就是外部环境的管理，即识别、监视和评估外部机会与威胁。

(4) 战略管理是直觉和理性分析的结合。战略管理从决策角度可以视为进行重大决策的客观、逻辑的方法，因为它旨在对定性和定量的信息进行分析，以便在不确定情况下作出决策。然而，战略管理不是一种采用精密、明晰、一加一等于二的方法的纯粹科学。经验、判断和感觉、直觉（intuition）对于制定良好的战略决策至关重要。

(5) 战略管理是持续性与循环性的过程。由于组织外部环境是不断变化的，组织应持续不断地关注内部与外部事变及发展趋势，以便必要与及时做出调整，

战略管理的目标便是组织能够具有适应变化的能力，持续不断地对外在环境作出反应。

(6) 战略管理是前瞻性思考和由外而内的管理哲学。前瞻性思考，依行政学家莫根的看法，其特征为：向前看；寻找问题和机会；寻找重构问题的新方式以便将负面的东西转为潜在的正面性，开启新的发展途径；把握、形成和发展机会使其能够实现。"由内而外的管理哲学"（outside in management philosophy），即脱逃自我中心，从他人或外在环境的观点来看组织问题，而非从自己组织内部去诠释外在问题（Gareth Morgen，1988）。

公共部门重视战略管理的原因

战略管理，原本在私部门的管理中受到重视。但是自20世纪80年代以来，战略管理问题越来越受到公共部门的重视。学者波兹曼和史陶斯曼认为，政府部门必须进行战略管理，才能解决公共部门中所发生的问题，提高公共部门的效率。公共部门之所以将战略管理作为重要的管理工具，乃是出于以下方面的原因：

(1) 更加复杂和不确定的环境。在现代社会，公共部门管理面临的环境正在变得更加动态和不确定。不仅政治在发生变化，经济、技术、文化、社会都在发生巨大的变化，从管理角度来看，任何组织总是力图从各个方面降低或减少环境的不确定性、在平衡的环境中，这并不困难。因为在平衡环境中，组织可以制定具体的政策、规章、条例来处理日常事务。但在动荡的环境中，这种形式行不通，组织必须建立一个更有适应性的反应系统．战略管理能够保证组织与其环境之间有一个良好的战略配合，使组织的能力与环境要求相匹配，同时安排组织内部的结构与程序以使其随战略选择而成长，并发展出新的、能符合未来挑战的能力。

(2) 公共部门角色的变化。在福利国家时代，政府是一个大政府。政府在社会管理中扮演了十分重要的角色，生、老、病、死都需要政府插手提供。认为"管理越多的政府是越好的政府"。从20世纪80年代以来，"大政府"的观念受到越来越多的质疑，相反，"小政府"无论在理论或实践上均获取了人们的认同和支持。在许多西方国家的政府再造中，主张在公共服务中落实市场机制。据此，政府的角色（特别是中央政府）发生了变化，即要成为领航者而非划桨者（Steering Rather than Rowing）。因此中央政府提出长期愿望的作用，战略规划的作用则更为重要。

(3) 国际化和国际竞争力的挑战。随着跨国公司的兴起，国际经济一体化的

发展以及信息通讯技术的发展，国际化成为一个新趋势。全球化增加了政府治理的复杂性，加快了社会变革的速度，同时全球化也使国家之间的竞争更为剧烈。为了应付国际化和国家竞争力的压力，政府必须从更宏观的视野、更长远的观点制定国家发展的战略，制定提升国家竞争力的战略。

(4) 公共利益的挑战。政府是公共利益的代表者。公共利益不仅仅意指公民共同的利益 (common interests)。公共利益要求政府治理要兼顾整体利益与局部利益，兼顾长期利益与眼前利益。这就是说，公共管理者要有系统观、整体观、长期观。公共管理必须构建国家或地方长期发展战略，以维持可持续的发展与繁荣。

4.2 公共部门战略管理过程

战略管理可以视为一种客观、逻辑和系统的过程和步骤。对于战略管理的过程，在理论上人们有不同的划分。管理学家斯蒂芬·罗宾斯将战略管理划分为九个步骤：确定组织当前的宗旨、目标和战略；分析环境；发现机会和威胁；分析组织的资源；识别优势和劣势；重新评价组织的宗旨和目标；制定战略；实施战略；评价结果。[①] 为了简化起见，我们从四个主要环节或阶段分析战略管理过程。

环境分析

对于公共部门而言，环境包括一般环境和具体环境两个方面。一般环境指社会的、一般的或宏观环境层的力量。具体环境指对公共组织的决策、管理发生直接影响的力量或因素，包括组织内部的环境。当然一般环境与具体环境的区分是相对的，界限也不是十分清楚。环境分析的主要任务在于运用系统思考去识别与组织相互作用的，以及影响组织的外部系统，进行掌握公共部门内部的优势与劣势，了解外部的机会和威胁。这一分析通常被称之为 SWOT 分析。在下节中我们将做进一步的说明。

战略规划

战略规划是在环境分析的基础上研拟战略的过程、也是将战略意图转化为战

① 参见［美］罗宾斯：《管理学》（第四版），171～175页，北京，中国人民大学出版社。

略决策的过程。一般而言，它包括以下几个方面的主要活动。

（1）展现愿景和确认、陈述任务；

（2）确认重要的环境变化及趋势的议题；

（3）决定机关要强调的主要价值；

（4）选择重大的关切性议题领域；

（5）设定基本的、明确的策略方向；

（6）选择恰当的策略；

（7）创设执行这些策略方向的行动议程。

战略实施

成功的战略规划并不能保证成功的实施，任何事情总是做的比想的更为困难。战略实施是建立和发展行动的能力和机制，将战略构想转化为现实绩效的过程。战略制定与战略实施之间存在着联系，又有根本性的不同：战略规划是在行动之前部署力量，而实施则是在行动中管理和运用力量；战略规划重视目标的有效性，而实施则关注效率；战略制定是一种思维过程，而实施是行动过程；战略制定需要协调的是少数人，而实施则需要更广泛的行动者之间的协调。

战略实施涉及的问题和环境很多，主要包括以下几个方面的活动：

（1）明确实际目标与进展的指标；

（2）进行有效的资源配置；

（3）建立有效的组织结构，使组织结构与战略相匹配；

（4）建立和发展有效的沟通与协调机制；

（5）促进变革、克服变革的阻力；

（6）通过社会及政府营销，促进战略实施。

战略评估

战略评估是监控战略实施，并对战略实施的绩效进行系统性评估的过程，从战略管理整体来看，它着重于建立一种反馈机制。战略评估之所以重要，是由于如今公共部门的内部和外部环境因素往往发生快速和剧烈的变化，战略评估的结果可以作为调整、修正，甚至于终止战略的合理依据。战略评估主要涉及以下几个方面的活动：

（1）检查战略基础，以了解构成现行战略的机会与威胁、优势与弱点等是否发生变化，发生了何种变化，因何发生变化。一些关键的问题包括：优势是

否仍是优势，优势是否得到加强？内部弱点是否仍为弱点、有哪些新的弱点？内部机会是否变化，是否有新的机会？外部威胁是否存在，是否有新的威胁等。

（2）衡量战略绩效。将预期目标与实际结果进行比较，研究在实现战略目标过程中已取得的成绩。其中的关键是确立明确的绩效评价指标。此外，战略绩效衡量还要回答以下关键问题：战略是否与组织内部情况相一致？战略是否与外部环境相一致？从可利用的资源角度来看，战略是否恰当？战略涉及的风险程度是否可以接受？战略实施的时间表是否恰当？战略是否可行等。

（3）战略的修正与调整。在战略检查与绩效衡量的基础上，以作出是否持续战略、调整战略、重组战略或终止战略的决定。

战略管理是一个过程，但这个过程并非形式主义的、呆板的、特定安排或过于正式的。战略管理的作用在于促进公共部门不断的变革和学习，以适应社会的发展。管理学者伦茨曾提出以下进行有效管理的原则。

要使战略管理过程尽可能地简单和非程式化。要消除过于专业和神秘的计划术语。应当记住，战略管理是促进学习和行动的过程，而不只是一个正式的控制系统。为避免程式化行为，要对任务分配、团队成员、会议形式及计划日程进行变动。过程不应是完全可预期的，环境也必须有所变化，以便激发创造性。要强调以数字支持但以文字叙述为主的计划。如果管理者不能用一段话来表达其战略，那么他们或者是根本就没有战略，或者是还不理解这一战略，要鼓励那些向现行要战略所基于的假设挑战的思想与行动。要欢迎坏消息。如果战略不能奏效，那么管理者亟需知道这一点。而且，不能只因为某些相关信息不能被数量化便拒绝接受这些信息。要建立一种可以使战略管理的作用和基本目的得到理解的文化。不要只是让“技术专家”们来共同选择战略管理过程。它从根本上说是一个学习与行动的过程。要用这种口气谈论它。要注意到心理、社会和政治因素，以及支持它的信息设施和管理程序（R. T. Lenz，1987，39）。

另外，公共管理学者波兹曼和史陶斯曼也提出了战略管理的四个原则：

（1）关注长期趋势；

（2）将目的与目标整合成一贯的层级体系；

（3）战略管理与规划不是自我执行；

（4）强调外部观点，要适应环境，而且要预期与影响环境的变迁（Bozeman & Straussman，1990，29—30）。

上述学者提出的战略管理的基本准则，对于我们理解战略管理是有意义和价

值的。

4.3 公共部门战略规划与战略管理

战略规划的性质

战略规划乃是组织在分析和解读环境的基础上，产生组织战略的过程。如管理学家明茨伯格所言，战略规划是一个一体化决策系统的形式产生并发出连贯协调的结果的正规化程序。战略规划的目的在于识别环境对组织的挑战，并指导组织对此作出反应，以获取更长期的竞争优势。

一般而言，战略规划所处理的议题和一般政策规划的议题是存在差异的。战略规划的议题具有三个基本属性：（1）稀少性。战略性决策是不寻常的，通常没有先例可循；（2）重大性。战略议题往往涉及全局性的重大问题；（3）指导性和长远性。战略性决策、指导其他较低层次的决策，以及引导着组织未来发展的方针（Wheelen, T. And Hunger. J., 1992）。

战略规划的结果是形成组织的战略计划，一般来讲，一个好的战略计划包含四个方面的内容：（1）战略范围，规定了本组织与社会环境因素之间发生作用的范围，即说明了要达到那一方面的目标；（2）资源部署，要阐明如何部署资源；（3）战略应该说明本身战略范围的机会与威胁；（4）最佳协调作用，在战略范围内，要使资源部署与竞争优势相互协调。

依学者亚迪（Eadie, 1989, 162—175）的观点，战略规划在公共管理的应用大致分为三类：（1）涉及全国（省）的应用。这种较高层次的应用，通常需要广泛的公民参与；且战略执行，亦有赖高度的组织之间的合作与协调；（2）州部门为基础的策略性长期规划，关注部门的战略目标与计划；（3）以部门为主的战略议题管理，此种应用系在前面战略计划中选择特定议题，而非作全面性的战略规划。

战略规划的过程

图 4—1 展示了一个规范性的战略规划模式。战略规划的过程包括以下几个步骤：

（1）发展初步共识，目的在于取得主要决策者与战略规划行为的共识，如战略规划的价值、需要介入的单位和人员；特定的步骤以及方法等。

（2）确认组织的法规及使命，一方面要了解法律，知道何者是不受法律限制

的；另一方面要确认组织的使命。使命乃是组织存在的目的，而战略规划的主要工作在于明确组织的使命及其价值。规划者要在利害关系人分析（Stakeholder analysis）的基础上，明确组织的使命，回答如下问题：

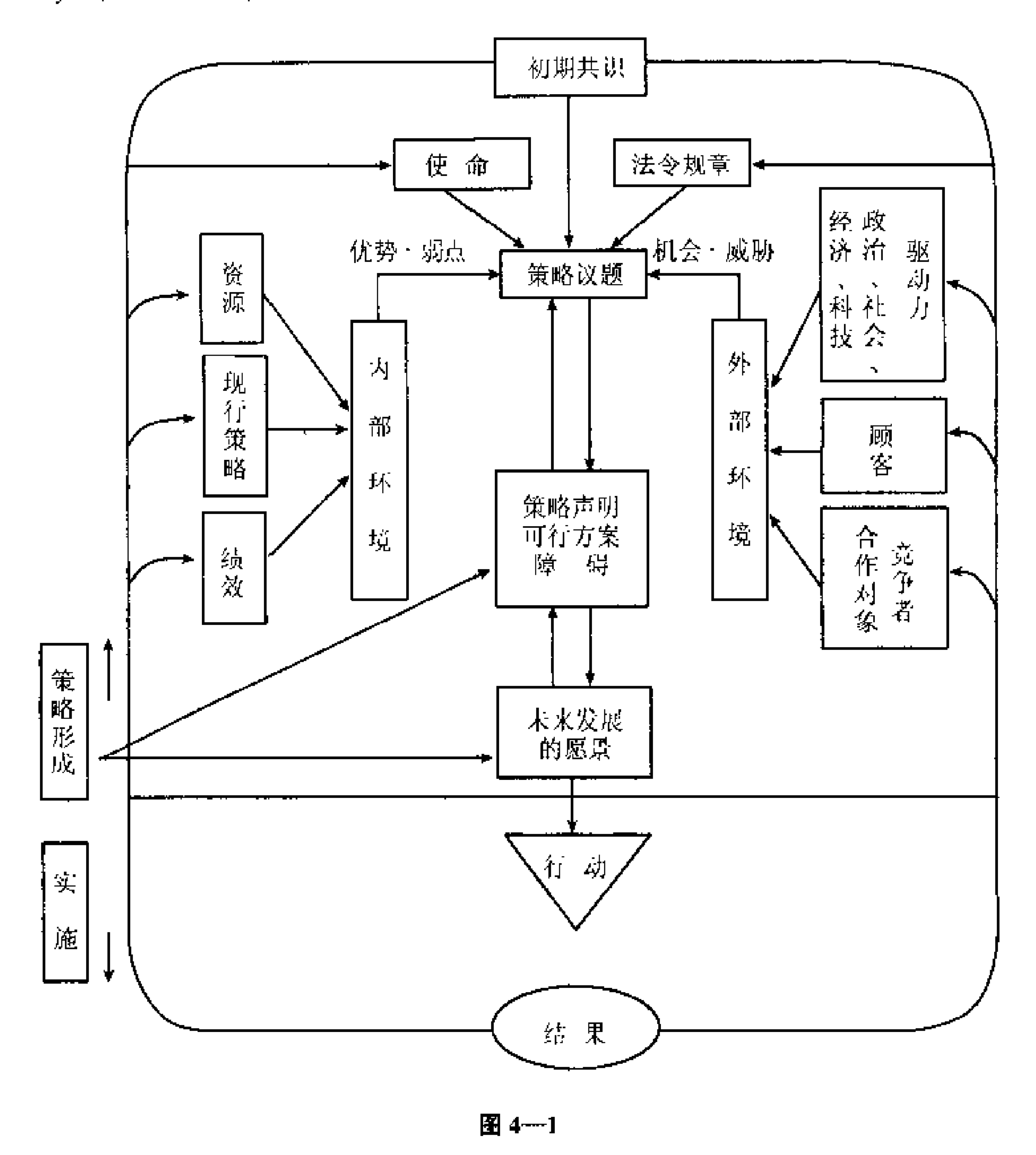


图 4—1

第一，我们的角色是什么；

第二，我们所要满足的社会及政治需求是什么；

第二，我们如何行动去满足这些需求；

第四，我们应如何回应利害关系人；

第五，我们的主要价值为何；

第六，我们不同于其他组织的条件为何。

（3）进行SWOT分析。SWTO分析的主要目的在于提供组织内部的优势与弱点、机会与威胁的相关信息，以便组织作出最好的回应。详细内容我们将在下面予以分析。

（4）确认组织所面临的战略议题。战略议题，乃是组织根本的政策选择，它对组织的法规、服务价值、产品或服务水准与组合、顾客或使用者、成本、财政、组织或管理发生影响。本阶段的主要工作乃是确认组织面临的这些基本政策选择，包括列举战略议题的清单，并以优先顺序予以排列。

（5）战略选择。在综合分析各种可能战略基础上，作出适合组织发展的使命，具有可能性与可行性的战略。

SWOT分析与战略规划

SWOT分析是目前战略管理与规划领域广泛使用的分析工具。从某种程度上来看，战略乃是将组织内部的资源因素与外部因素造成的机会与风险进行合理的、有效的匹配。SWOT分析乃是通过了解自己组织的优势（strength）与弱势（weakness），掌握外部机会（opportunity），规避威胁（thrends），从而制定良好战略的方法。SWOT分析的主旨在于给出一个有关组织内外环境、问题的集中图画，并激励组织调动其优势，以便最大限度利用机会，规避风险。

图4—2是一个SWOT矩阵图。SWOT矩阵由九个格子组成，进行SWOT分析，建造SWOT矩阵的过程有八个步骤：

（1）列出组织的关键外部机会；

（2）列出组织的关键外部威胁；

（3）列出组织的关键内部优势；

（4）列出组织的关键内部弱点；

（5）将内部优势与外部机会相匹配，形成SO战略；

（6）将内部弱点与外部机会相匹配，形成WO战略；

（7）将内部优势与外部威胁相匹配，形成ST战略；

（8）将内部弱点与外部威胁相匹配，形成WT战略。

SWOT分析的关键是进行优势与劣势，以及机会与威胁分析，并在此基础上形成行动的战略。考察关键的内部因素和外部因素是进行SWOT分析最困难的部分，它要求有良好的判断。经过SWOT分析，一个组织可以有不同的战略匹配和选择。

保持空白	优势－S 1. 2. 3. 4. 5. 列出优势 6. 7. 8. 9. 10	弱点－W 1. 2. 3. 4. 5. 列出弱点 6. 7. 8. 9. 10
机会－O 1. 2. 3. 4. 5. 列出机会 6. 7. 8. 9. 10	SO 战略 1. 2. 3. 4. 5. 发出优势 6. 利用机会 7. 8. 9. 10	WO 战略 1. 2. 3. 4. 5. 利用机会 6. 克服弱点 7. 8. 9. 10
威胁 T 1. 2. 3. 4. 5. 列出威胁 6. 7. 8. 9. 10	ST 战略 1. 2. 3. 4. 5. 利用优势 6. 规避威胁 7. 8. 9. 10	WT 战略 1. 2. 3. 4. 5. 减少弱点 6. 规避威胁 7. 8. 9. 10

图 4—2

优势—机会（SO）战略。是一种发挥组织内部的优势而利用外部机会的战略。所有的组织及管理者都期望可以利用自己的优势，并抓住外部环境所提供的机会，组织往往通过采用 WO、ST 或 WT 战略而达到能够采用 SO 战略的状况。

弱点—机会（WO）战略。（WO）WO战略的目标是利用外部机会来弥补内部的弱点。运用于这一战略的情况是：组织存在着外部机会，但内部存在着弱点，妨碍着外部机会的实现。

优势—威胁（ST）战略。ST战略是利用优势回避或减轻外部威胁的影响。

弱点—威胁（WT）战略。WT战略是一种旨在减少内部弱点的同时规避外部环境威胁的防御性战略，一个面对大量外部威胁和具有许多内部弱点的组织的确出于不安全或不确定的境地。

4.4 公共部门战略管理的问题与改进

战略管理作为一种管理工具，受到许多政府部门、非营利部门的重视，并得到广泛应用。从实务方面来看，战略管理在公共部门的应用的确产生了许多正面的效益，同时也有一些负面的缺点。

战略管理在公共部门应用的正面效果

许多学者对战略管理在公共部门中的作用给予了充分的肯定。有的学者认为，战略管理的应用可以解决下列组织与管理上的问题：如可以解决组织的重要问题；可以加强组织以及规划；可以通过政府单位，改善沟通；可以解决跨部会的功能问题；可以建立全面性的优先顺序；可以建立团队；可以强化整体管理能力；可以发展可行的决策制定过程；可以改善组织绩效等（Eadia，Douglas，1997，105）。

综合而言，战略管理对公共部门有下列正面的效果：

（1）提供战略性发展方向。战略管理集中于组织本身的能力与外部环境，对于组织未来发展的愿景提供了战略性的前瞻性的思考，为组织的发展提供了战略方向。

（2）指导资源配置的优先顺序。任何组织都是在资源稀缺状况下进行运转的，在资源有限的情况下，如何将有限资源运用于发展的关键领域是管理者必须进行的选择。通过战略管理，可以将有限资源用于战略性、关键性的发展领域。

（3）强化组织对环境的适应能力。战略管理十分重视对环境的感知、分析与判断，十分重视对外部环境变迁的管理。这种特性有助于组织在动荡、多元、复杂环境下的运作和管理，有助于强化组织的适应能力。

（4）设定了追求卓越的标准。战略管理为组织设计了一套未来发展的愿景，

可以为组织的运作设计追求卓越的标准，为组织发展定位。

（5）提供了控制和评估的基础。战略管理十分重视战略执行与评估问题，这为评估组织的绩效，实施控制提供了良好的基础。

公共部门战略管理的问题以及限制

战略管理在公共部门的应用，的确存在着许多限制和困难。对此，许多学者皆进行了分析。

学者托夫特（Graham S. Toft，1989，7）认为，公共部门运用战略管理有许多限制，主要包括：

（1）政府任期的短期性和行动取向（Near term，Action Oricated）。政府是有任期的，在2年～4年的政治任期之内很难发展长期战略。

（2）公共管理战略的许多方面都是立法者所确立的。也就是说，法律确定了政府机关在什么时候、什么地点将如何做。战略管理的途径除了仔细研究执行的战略外，的确该阐明立法意图。

（3）公共规则大部分是在组织内部进行的，而选民、媒介等要求参与，而参与过程虽可以改进普遍接受的程度，但冲淡了战略的焦点议题。

（4）可靠性分析通常是费力又费钱的。更重要的是，定量分析方法如成本—效益方法也不能抓住那些无形的东西。

（5）公共机构对问题解决的非正式群体过程不太熟悉，政府机构习惯于层级的、下达文件报告的过程。创造性、非正式性、弹性在公共组织文化中还不成熟。

（6）由于预算约束和短期观念，公共战略规划者的工作通常很难证明是合理的。

（7）与私部门相比，公共战略通常是通过组织设计、预算和财务控制、人事制度和政策来实现的。

公共行政学者罗伯特（Robert，N，1993）认为，政府采用战略管理至少有四个困难：

（1）政府管理者在他们进行决策时，必须与其他重要的行动者分享权力。这些行动者包括组织内外的行动者。其他政府部门如立法或司法机构，或者利益团体。

（2）政府组织的功能是政治性的，与理性的环境相反，他们无法就适当绩效方案取得一致意见。某一纳税团体往往认为政府的社会方案很慷慨，但受惠者可能视为有所不足。

（3）政府管理者与私部门的管理者相比，缺乏完全的自主性与控制力，这使得政府执行和协调任何行动规划时均显得困难重重。

（4）政府的战略决策环境由于上述因素，要远比私部门更为困难和复杂。

的确，在公共部门采行战略管理的确存在着诸多限制和不利因素。但是，这并不意味着公共部门不能实现战略管理的方法。对于公共部门而言，以下几个方面对实施成功的战略管理是十分重要的。

（1）公共管理者必须树立长期观（long-termism），打破短期主义（short-termism）的思考，发展前瞻性思考。

（2）政府部门必须打破职责的限制，克服“功能性短视”，打破部门主义（departmentalism）的限制，发展一种全局观，强调整合（integration）的管理途径。

（3）在重大问题的战略决策和规划过程中提供政治参与的权利与机会，这不仅有利于获取广泛的信息，也有利于克服实施战略管理的障碍。

（4）重视更高层次的问题。将问题放在更高层次上去看，就会发现很多短期利益可以让位于长远利益。

（5）追求满意。在战略管理中，满意比最佳更为重要。用可以接受的战略实现满意结果，这比用不受欢迎的战略而没有实现最佳结果要好得多。

（6）殊途同归。通过不同的方法或途径达到类似的结果是可能的。得到成功的结果远比规定得到这一结果的方法更为重要。

本章小结

1．战略管理是制定、实施和评价使组织能够达到目标的、跨功能决策的艺术和科学。战略管理是未来导向的、长远导向的；战略管理是一个组织寻求成长和发展及识别威胁的过程；战略管理是直觉与理性分析的结合。

2．战略管理包括环境分析、战略规划、战略实施、战略评估等一系列环节，是一个持续不断的过程。

3．战略规划乃是组织产生战略的过程。SWOT 分析方法是制定战略规划的有效方法。

4．公共部门的战略管理有其正面效果，亦有其缺点。公共部门战略管理的成功取决于诸多因素，如打破短期主义的思考，克服功能性短视，参与性管理，追求满意等。

关键术语

战略管理　　战略管理过程　　战略规划　　战略执行　　战略评估
SWOT 分析

复习思考题

1. 何谓战略管理？战略管理有何特点？
2. 战略管理与战略规划有何不同？
3. 公共部门为什么要重视战略管理？
4. 说明战略管理的重要过程。
5. 何谓 SWOT 分析方法？
6. 战略管理在公共管理中能够发挥什么样的作用？
7. 在公共管理中，战略管理存在什么样的问题？
8. 在公共部门如何有效地进行战略管理？

阅读材料

克罗马蒂法院博物馆的战略管理

简介

克罗马蒂法院是一家新博物馆，于 1991 年开放，它保存并宣传着克罗马蒂小镇的故事。克罗马蒂法院信托基金设立于 1989 年，目的就是要建立起一家博物馆。信托基金的设立已有五个年头，故可以说其起动阶段已经完成，正逐步进入一个发展期。另一方面，起动阶段的顺利完成为受托管理人提供了一次机遇，来重新考察该基金组织的任务，并制定出长远目标，而不光是为了起动与生存。这在一个经济与地方政府均不稳定的时候，是件相当不容易的事。

法院博物馆方案

1989 年，受托管理人聚集一堂，商讨建立博物馆事宜。信托基金的各成员都知道，他们的目的是把同克罗马蒂自治市的历史有关联的各种物体收集起来，

并把它们展示给当地人和外地来的观光者。这将对该地区的独特历史具有保护作用，而这正是受托管理人认为值得称道的目标。此外，他们还坚信，小镇的历史十分独特，有关这个小镇的故事也非常有趣，足以把游客吸引过来，进而带动小镇经济的发展。这些便是促使人们要建造法院博物馆的原动力。大家为此签署了一份信托契约，契约对这些目标作了规定："在克罗马蒂法院建造一家博物馆或者一个遗产中心。"受托管理者还遵照博物馆与美术馆委员会信托注册方案进行了登记注册，以求"保护与宣传（克罗马蒂）的历史和物质文化"（博物馆与美术馆委员会 1990 年 1 月）。

地方当局，即罗斯与克罗马蒂区自治会，有允许和支持社区建立和管理自己便利设施的政策。在遗产领域，这一政策意味着鼓励当地各种组织建立各种同遗产相关的便利设施，最高可以建立一所有政府拨款支持的博物馆，但限定为有专业馆员的注册博物馆。区自治会还有一项旅游发展政策，该政策指定克罗马蒂为优先投资地区。这意味着信托基金与区自治会之间的关系在今后发展目标上有着逻辑上的一致。因此，区自治会博物馆开发办的官员被邀请协助信托基金的发展。法院博物馆方案就这样起动了。

从一开始，这一方案显然就具有相当大的潜力。法院本身总体还保持着其最初的完整结构，尤其保持着 18 世纪古式法院的原貌。这一建筑是 18 世纪苏格兰自治市留下的至今保存完好的建筑范例的核心。随着对该方案研究的深人发展，其理由已一目了然。克罗马蒂在 18 世纪后半叶曾有过一段异常繁荣与发展的时期，这得益于该地区内肥沃的农用以及英格兰与欧洲大陆之间的贸易发展。然而到 19 世纪，这段繁荣期结束了。当时的商人和渔民的房屋已无法再修复，它们耸立在那里，成为一个幸福时代的见证。20 世纪 70 年代是小镇最为衰落的时期，当时的人口下降到了历史的最低点。也正是在这时，由于当时苏格兰高地与岛屿委员会的政策和当地政府机构把克罗马蒂港湾作为苏格兰高地的工业基地所进行的投资，克罗马蒂港湾的经济获得了新生。一座石油加工厂在克罗马蒂港湾对面的尼格（Nigg）建了起来，许多工人纷纷来到镇上购买和建造小型住房。新的繁荣还吸引了许多其他移民，克罗马蒂的人口又开始增长了。这时，政府在小镇中央位置划出了一块计划管理区，以确保这一区域维持小镇原有的特色。

所有同方案有关的人都感到，如果能使到苏格兰高地来的观光者认识到这里的建筑和历史的价值，就可以把他们吸引到这个小镇上来打发时间和金钱。问题在于克罗马蒂坐落在一个半岛的末端，距离 A9 号南北主干线约有 20 英里。尽管采用历史遗产来维持或延长旅游观光者在一个特定地方消磨时间的做法并不少见，但对苏格兰高地来说，创造和维护一个新的市场却是一次新的冒险。人们相

信，克罗马蒂的故事值得一说，能够有力地吸引观光者。然而，如果要使克罗马蒂具有和布莱克岛那样的长时间吸引游客的实力，大家认为需要有一个独特的卖点。对法院来说，这一卖点就是一次重要展出上采用过的宣传方法——运用动画人物，重新再现一次在这个法院真正发生过的一次审判。这一方法再同表现苏格兰高地的新的高水平手法联系起来，由身着古代服饰的博物馆馆员进行演示。尽管他们与自己扮演的角色全然不同，而且大家也觉得这同整个方案不太相称，但对游客来说，这一切明显与众不同，它显示出这里的服务水平可以与他们可能到过的其他地方的旅游发展水平相媲美。这样，预计这里的服务不仅可同苏格兰高地其他旅游景点竞争，还可同英格兰其他地方的旅游服务相比。尽管这很有挑战性，但对受托管理者们来说，这是一项重要决策，它大体上决定了该方案未来的发展前景。

首先，重要的一步就是委托专人进行研究，详细考察该方案将耗费的成本并确定可能产生的报酬。英格兰高地与岛屿开发委员会和罗斯与克罗马蒂区自治会开发服务部为该方案拨付的资金已经到位。根据这笔资金的性质，它只能用于考察各种方案的商业可行性，因此，研究只能集中于财务方面的问题，而不是社会与文化方面的问题。对该方案的研究结果表明，方案是可行的，因为公共部门投资回报将是 13 种直接与间接工作，并最终将每年吸引约 1 万名观光者来克罗马蒂。大家认为，这一回报足以让政府批准总额为 27 万英镑的那笔公共部门的投资。

投资批准后，方案就进入了资金筹措阶段。与此同时，由一位专职研究人员进行为期 6 个月的详细调查研究也在进行之中。这一职位是由地方任命的，和其他职位一样贯穿方案的始终。该方案立足当地，这是信托管理人员和主要赞助商奉行的一条基本原则。这一阶段的顺利进展，使方案得以进入最后阶段，即对法院进行规划、设计和装修的阶段。

就该方案来说，重要的是政策的支持。人们认识到，作为一家博物馆，法院必将从事各种非营利性活动。地方当局批准了一个年度补贴方案，它以协商好的法院博物馆营运成本的 1/3 为基础，条件是区自治会要为博物馆设定一系列需要达到的目标，每年予以审核。这一补贴虽然对方案的研究很有必要，并受到集资方的关注，但它实际意味着区自治会已成为该方案的主要的对外股东。

1991 年 3 月，已同观光者见面的旅游项目由许多部分构成。项目的营销以克罗马蒂本身为基础，在这里，人们将可以享受从英瓦尼斯门（Inverness）开始的半天时间的观光，其中法院是这一系列旅游项目中的“必访”项目。这是旅游者协会就观光者对英格兰高地的观光需求进行研究得出的结果。在法院，观光者

首先见到的是一群身穿古代服装的工作人员，他们担负迎接观光者、帮助他们了解观光项目，并收取 1.90 英镑（现为 2.70 英镑）门票费的任务。在听完就克罗马蒂的地理环境与历史背景的口头介绍式说明之后，观光者会见到托马斯·厄克特爵士，一个动画再现的人物形象，他是以前镇上的一个地主，也是他那个时代一位有名的行为古怪的人。观光者只要按下各种按钮，这个人物就能回答各种问题，这种游客与动画人物形象之间的相互作用，使它成为一个广受欢迎的旅游节目。通过音像制品表现小镇的细节性故事及小镇的发展情况，观光者感到，这是接受大量详细信息的最为轻松自在和熟悉的方式。同最初预期的及大家公认的看法相反，观光者更愿意观看整个长为 16 分钟的录像，而不乐意阅读有关的介绍。法庭上的情景现在成了动画和静态人物的结合，它们一起讲述着对一个名叫安妮·霍萨克的女子进行审判的故事。这名女子被指控盗窃当地她所工作的一家工厂的亚麻布。游客被邀请坐在陪审席上观看审判过程。整个观光在商店结束。可是，门票费中还包括采用随身听进行的克罗马蒂录音旅行。这一做法用来丰富观光者的旅行经历，使他们觉得这钱花得值，并鼓励人们到镇上四处走走看看，到各种零售设施处购物。整个旅程最多花一个半小时，外加 1 小时 20 分钟的录音旅行。头 6 个月里，每个观光者所花的平均时间是 1 小时 20 分钟。选择录音旅行的大约只有 1/3，尽管磁带盒背面的说明非常令人爱不释手。这些因素说明，旅游项目很受观光者的欢迎。在第一年里，观光人数就稍微超过了估计的人数。商店的个人消费额较预先估计的每位游客 1.2 英镑的数额有所超出。

管理哲学

从一开始，法院信托的受托管理者和博物馆管理者就制定了一些管理策略，其他策略则是头几年里积累的一些管理方面的经验。这些策略的基础就是一揽子资金。受托管理者们可以依靠区自治会拨给的占协商好的营运成本 1/3 的一笔政府补贴。这意味着每年他们还要负责筹集 2/3 的营运成本，同时还得筹集区自治会不同意拨付的以及基本年度计划以外的而为方案所需的各种资金。这样，方案的商业性就显得尤为重要。大家把法院博物馆看作一个小企业，尽管它不注重盈利。稳健的商业计划、良好的顾客服务、高质量的旅游项目和重要的市场营销，构成了整个规划过程的基础。然而，受托管理者们热切希望，法院博物馆应当不仅仅是一个将其利润用于社会福利的企业，他们认为这会使博物馆脱离它的地方背景。重要的是，博物馆属于克罗马蒂社区，同时发挥着吸引观光游客的作用。博物馆应该成为自治市民的骄傲，凸显出小镇的社会与文化价值。它是这一社区日益增长的实力与信心的表现，不仅代表着过去，更代表着未来。最为重要的是，它可供当地人参观，并从一开始就免费允许当地人进入。为了保证其功能不

变，其用处不单单用观光者数量来衡量，人们制定并采用了一些商业性比率，以此验证法院博物馆所发挥的用处。它对当地发挥的作用，部分在于法院所进行的研究工作的质量和深度，以及这些研究成果如何传达给非学术的和当地的游客。

博物馆主要赞助者之一——罗斯与克罗马蒂自治会，对在该地区发展博物馆也很热心。它把博物馆看作是以人造物品收藏为中心任务的机构。（博物馆与美术馆委员会博物馆注册方案）被用作制定筹资决策的依据。政府可以拨付的主要资金，包括博物馆每年营运成本的1/3，博物馆可随时使用，这些资金都根据方案进行了登记注册。只有很少部分的资金可供其他遗产机构使用，条件是它们不能从事收藏。这些资金不包含年度财政拨款，尽管专项拨款每年都会继续。现在，作为博物馆的法院具有了双重义务，一方面要收集各种物品，另一方面又要按照规定的标准保存和维护这些物品。虽然注册博物馆的身份使其能够获得政府资金来源，但成本因素亦很高。据估计，搜集和维护各种物品所耗费的成本占博物馆营运成本的38%。由于是博物馆，它限制了收藏品的范围和收藏品的用途。在某些情况下，这还可能会同当地的需求相冲突。例如，就维护一件收藏品的成本因素以及采取某一收藏策略的必要性来说，受托管理者会根据该物品对社区的重要性，而不是它在镇上所具有的惟一特性，来衡量保护该物品的必要性。比如：救生艇设备是许多博物馆的常见物，是经工业加工、批量生产、随时可以得到的物品，但联系镇上的渔民社区，这种设备就具有重要性。信托管理人员要平衡好三个目标：既要使法院成为一家有效率的小企业，又是一个博物馆，同时还是一个地方文化中心。

方案的开发

尽管法院博物馆具有明显的社会职能，但由于它仅有1/3营运成本来自公共部门，其作为一家小企业的功能对于它能否取得长期成功就是关键。当时顾问人员提出的最初规划方案建议，博物馆头五年应该维持一个稳定的发展形式，使游客由1万增至4万人。然而1991年至1994年期间，英国经济陷入严重的衰退之中，单从来自苏格兰高地旅游的观光者数量上可看出来。尽管主要旅游线路上的各景点游客数量得以保持，外国景点则很不尽人意。三个旺季因夏季糟糕的天气弄得前后两季以及第二个假日的观光情况很不好。其次，最初的报告认为，学校组织学生参观将是一个大市场。参与方案的工作人员对此表示怀疑，因为政府对学校地方管理方面的立法规定，将削减教育旅游的经费来源。此外，课程改革建议、学校组织学生参观的活动应尽可能紧密联系学生正在学习的学科方面的问题，这就使得想占领这块市场的博物馆要做大量工作。由于最初观光者数量达不到预期目标，规划方案为此留有一定余地。

结果这一余地被证明是合理的，因为法院博物馆没能达到预期目标，在最初出现一定的增加后，游客数量降到平均每年约 2 万人的水平。尽管外地游客数量不多，学校组织的参观几乎不存在，苏格兰高地当地游客这块市场却超过了预期。最初博物馆市场营销方案，是要使克罗马蒂成为人们半日游的目的地，成为苏格兰高地旅游市场的一个分市场。来自高地的大批游客，说明博物馆在这一市场领域是成功的，尽管这看来可能还会带来更长期的某些问题。这一景点为游客提供的仍只是静止物品展览，其收入取决于循环往复的游客。它对当地社区的影响还是相当大的。尽管当地游客可以免费进入，但要陶冶情操，本地居民必须领取会员卡方可进入。大约有 80% 的当地居民在开放的第一年就领取了会员卡并参观了博物馆。

克罗马蒂法院博物馆的开放受到了当地群众的赞誉。迄今为止，作为苏格兰高地的一处遗产景点，由于它所创立的新的展出水平标准，它已经赢得了大约 10 个奖项。关键的一点是，它所创立的同建筑工作成本有关的展出水平。这为那些得到公共部门支持的景点规定了各种宣传和展出的标准，随后这类景点就都必须达到这些标准。第一年，法院博物馆就获得当年博物馆奖，随后是“欧罗巴·诺斯特拉奖”，最近又获得“表现不列颠”奖。博物馆还成功地获得了认可，成为依据博物馆与美术馆委员会的有关规定注册过的博物馆，并被苏格兰观光者协会接受为完全会员，该协会有着严格的、主要根据顾客服务标准来决定的各种进入标准。与此同时，法院博物馆还制定了各种目标，以回报地方当局的肯定与支持。这些目标涉及博物馆学及社会问题，如临时性的展出和社会活动的数量和质量问题、收藏物品的保护标准问题等。

博物馆为克罗马蒂直接创造了相当于四种工作的专职就业机会，这在当地石油工业每况愈下的情况下，成为就业的一个亮点。此外，头三年里，博物馆引来了大约 8 万名游客，有力地支持了当地的经济发展。旅游者调查表明，游客大多数都是新来的观光者，从而创造了一个新的旅游市场。到目前为止，多数报道可能带有传闻性质，但是，在去法院博物馆途中的布莱克小岛上，村子里新开了两家茶叶铺子。克罗马蒂是 1993 年度旅游村比赛的决赛选手，并在商业电视获得一个 5 分钟的节目，主要介绍的都是法院博物馆的特色。一篇评论更加明确地指出，前来博物馆观光区的两个景点即格罗姆教堂博物馆和休·米勒小别墅（属国民信托财产）参观的游客人数，分别上升了 74.69% 和 22.92%。两个景点的境况都改善了，尽管二者在法院博物馆开张时都增加了几个观光项目。

这样，各赞助商们最初定下的许多目标正一一达到。法院博物馆得到了承认，它保护和宣传着克罗马蒂的历史，朝公认的国家标准迈进。为此政府每年花

费约2万英镑。对于公共部门赞助商来说，这比管理一个完全类似的政府机构要廉价和有意义。博物馆成为国家承认的一处高质量的旅游景点。它为当地创造了许多直接和间接的就业机会，并刺激着旅游经济的发展，同时对该地区的人文和自然遗产的研究工作产生了相当大的影响，出版了许多书籍并发行了一个录像节目。

然而，在1992—1993年，信托管理者及其顾问们仍然面临一个问题，这就是游客没有最初的发展计划充分预计的那么多，他们不得不采取措施使结果达到新规定的收入标准。

受托管理人员被迫仔细审视他们提供的旅游产品。到底是产品，还是产品在市场中的位置，抑或是营销本身存在问题？既然博物馆展品已受到认可，刚又获得一个营销奖，且最初规定的许多目标正一一达到，那么，财务收入减少就应该是市场走势低迷和博物馆地处旅游线路边缘的结果。这一猜测是否正确，受托管理人员为此向许多商业支持机构进行了咨询。结果认为，法院博物馆的目标市场细分是正确的。随着小汽车长大的一代旅游观光者们希望有半天时间的外出游玩机会，但商业性机构往往把自己定位在同现有市场十分接近的地方。他们坚持认为，只要营销方法恰当，法院博物馆的观光人数将会稳定增加。显然，受托管理者没有选择对博物馆同行市场重新定位的做法。

法院博物馆的新战略

受托管理人员认识到，商业性因素仍是计划过程中的首要因素。尽管基金组织的许多目标皆与财务问题无关，但倘若没有收人来源，这些目标就无法一一达到。1993年夏，大家接受了这样一个观点，即低于预期的观光人数应看作正常现象，商业计划在反映这一现象上是有效的。做出这一决定的依据在于，英格兰高地的旅游贸易是否出现好转是无法保证的，尤其通往欧洲的隧道1994年一旦开通以后，欧洲就将成为方案规定的竞争目标市场。其次，原计划所规划的学校这块市场还不存在，需要工作人员花上数量不等的时间予以开发。他们还认识到，很多非营利目标的实现不光取决于钱，还需要工作人员花时间。例如，最好由熟悉当地的人员去做高级研究和解释工作，少让外地引进的人员去搞。此外，人们还认为时间也是一种潜在的成本节约因素。他们把制定长期目标看作减轻基金组织财务负担的一种办法。因此计划过程中的一个关键因素就是维持专业馆员数量不变，并在这一领域内努力节省各种费用开支。

以这一策略作为计划过程的基础，受托者们开始重新确定基金组织的目标，这必须参照各种基金组织的竞争目标和市场的整个现实情况。显然，法院博物馆在旅游市场的高质量领域已拥有了一席之地。1991年以来，苏格兰高地又有另

外两处同样高质量的景点对外开放了。位于英瓦尼斯的巴尔内剧场在市场营销中把自己定位于“苏格兰高地音乐之乡”，而阿罗兹则侧重宣传智狗。受托管理人员提议对法院博物馆重新进行一次市场营销，或许同类似的其他组织一起，合力开拓这一具有潜力的市场。法院自身的宣传材料要予以修改，目的在于对目标市场产生吸引力。在伊斯特·罗斯地区，又有一处名叫“朝圣”的新景点计划于1994年夏对外开放。这处景点计划把特恩自治市宣传为16世纪英国皇家的一处主要朝圣地点。詹姆士四世曾多次莅临特恩，以致当地人把由布莱克岛通往特恩的这段路称为“国王之路”。国王之路正好在克罗马蒂现在的轮船渡口处穿过克罗马蒂港湾。信托管理人员计划集中财力把这里作为旅游线路开发出来，并获得了苏格兰旅游者委员会的认可和支持。这使法院将成为这个旅游网点的一部分，并成为对伴随汽车长大的一代具有吸引力的一处自然遗产。作为一条可供人们选择的旅游线路，这可能会吸引更多的公众投资，而方案的网络因素又将提高它对公共部门的吸引力。

人们看到，优先考虑信托组织的各种社会和社区性目标是必要的。这一领域被认为是法院博物馆日常活动最起码的关注点，而且，选择发展方向是首要的。受托管理人员觉得，各赞助团体在某些方面有着一致看法，他们希望见到先进的、但不是具体的议事日程，同时还希望采用高级管理方法对社区问题加以考虑。这就意味着，受托管理人员既有自由也有责任为自己确定发展方向。

法院博物馆的地位在发展计划和收藏策略中均得到了体现。作为一家新博物馆，法院并不准备进行大规模的收藏，仅限于收藏那些力所能及的物品。所采取的这一收藏策略决定了受托人只能收藏那些在克罗马蒂历史上具有独特性的物品，而不是仅通过某种联想同克罗马蒂有关的普通物品。这些物品必要时可能还要向其他地方借用。这一策略，外加反映购置收藏品所涉及的经费问题的日常收藏决策，使收藏成本仅限于可以支付的范围之内。

博物馆的扩展方案被看作是个存在问题的区域。就保持本地游客对博物馆的兴趣来说，扩展是必要的，但对信托组织则是一个成本负担。旅游市场变幻莫测，情况年年在变。天气恶劣，或者诸如洛克比空难这类恐怖分子的袭击，都可能给游客数量带来真正的显著影响。大家决定，作为一项核心活动，扩展工作应该同旅游市场的发展情况在步调上有一年时间的不一致。这样，1992年旅游季节的收入将决定1993年旅游季节的旅游活动情况，依此类推。这还使受托管理人员有了充分理由同主要投资机构进行交涉，向他们说明为什么一个特定的计划方案可能会根据上一年的旅游活动情况裁减其内容。

由于大家承认社区发展工作具有多种方式可供选择，这就引起了关于法院基

本职能的一场大讨论。这次讨论的中心议题就是，法院是否要走一条生态博物馆的发展道路，即成为同社会及其自然与文化环境相关的博物馆，或者成为一个卓越的高地历史研究中心。这两者都使博物馆在向本地社区提供服务方面有了一定的灵活性。不管采用哪一个可能的发展方向，各种展览、社会活动、收藏品数量、教育方案、艺术延伸及社会介入等，均可维持类似水平。然而，“生态博物馆”的内涵既扩大了信托组织的范围，也为环境工程打开了新的公共集资渠道。而且还可能为博物馆招来新的观光者，尽管其中的本地游客并不会使信托组织的收入增加。

博物馆工作计划进程中提到，在罗斯与克罗马蒂的东部一带有一批大学教师，他们有的因退休回到了这里，有的则同该地区有着亲属方面的联系。利用博物馆的资源建立一个研究中心，有可能把这些人吸引过来贡献他们的时间和才智，同时还可以吸引一批有意培养地方历史的研究技能和兴趣的非专业人士。由于苏格兰高地过去没有大学，人们把这看作是这儿对详细的历史工作缺乏关注的一种表现。现在，由苏格兰高地与岛屿企业和高地地区自治会共同出资组建的一所新的苏格兰大学正在积极的筹建之中，这意味着法院将有机会影响这一发展进程，而且从长远来看将从中获取各种资源。这种研究工作进而为人们提供了一种通过某个扩展方案把信息过滤给普通游客的依据，同时它还将成为未来把旅游市场中心吸引到法院的一个新增的引力，研究表明，观光者经历的深浅，是决定观光者要否参观一个既定观光设施的一个因素。

信托管理人员之所以优先考虑把法院发展成为一个优秀的高地历史研究中心，原因有很多。假如不仅有个强大的社区自治会，还有许多同克罗马蒂社区有关的组织，生态博物馆方式的中心职能就成为不适合法院发展的职能。其次，在经济紧缩时期，生态博物馆方式涉及到博物馆职能的扩展问题。再次，虽然公共部门的额外投资初看挺有诱惑力，但它意味着博物馆要达到附加的各种目标，需承受来自外部的压力。如果公共投资没有百分之百的保障，这一项新职能将成为又一种资源损耗。

让法院担负历史研究中心的职能挺有吸引力，因为它与信托基金的最初目标有着紧密联系。由于不用耗费现有资源即可到位，它为法院留下了一个逐步发展的空间，并对日益增长的旅游收入方面的其他目标提供了投入。最后，因为这一职能同现有目标并不背离，故采用这一职能用不着同现有各赞助人详细商讨。把法院同自然环境结合起来的设想也没有排除。大家一致认为，法院应同其他组织结成伙伴关系，并把自身各种资源投入到该领域的最终目标上去。然而就其发展来看，现阶段法院还不宜发挥主导作用。人们希望，作为一个优秀的历史研究中

心，法院将立足市场；吸引更多游客，同时增加自身收入；发挥其作为小镇经济发动机的作用，增强社区发展的信心；同时保存自身历史，并提高克罗马蒂人们的生活质量。

（资料来源:Clarke,Hill and Glaister,1995,Case in Strategic Management。)

思考与探讨的问题

了解博物馆出现的冲突、问题和压力。博物馆是如何运用战略规划方法制定其战略的？你如何评价其战略及其成就？

本章参考文献

Bozeman and J. D. Straussman, 1990, Public Management Strategics. San Francisco: Jossey-Bass.

Eadia, Douglas, C. "Strategic Management: A Core Responsibility of Local.

Government. In John J. Gargan , Handbook of Local Government, New York: Marcel Dekker inc. 1997, 105.

Eadia, Douglas, C, "Building the Capacity for Strategic Management" in Perry, ed., Handbook of Public Administration. Jossey-Bass, 1989, 162—175.

Graham S.Toft , " Synoptic Approaches of Strategic Management", in Jack Rabin, G. J. Miller: Handbook of Strategic Management. Marcel Dekker, MC. 1989, 7.

Ssac-Henry, Kester, Strategic Management in Public Service, In Harton and Farnham eds: Public Management in Britain, 61—75.

R. T. Lenz, 1987, "Managing the Evolution of the Strategic Planing Process," Business Horizons 30, no, 1 (January-february 1987): 39.

Gareth Morgen , 1988, Riding the Waves of Change: Developing Managerial.

Competencies for a Turbulent World. Jossey-Bass. Inc, Publishers.

Roberts, Nancy:,1993, "Limitation of Strategic Action in Bureaus". Bozeman Public Management: The State of the Art, Jossey-Bass.

Shafritz and E. W. Russell, 1997, Introducing Public Administration,

Lonman.

Wheelen, T. And Hunger. J. 1992, Strategic Management and Business Policy, 4th.ed., Reading, MA: Addison-Wesley.

Thompson, J., 1995, Strategy in Action. London: Chapman and Hall.



第5章

公共政策的设计、执行与评估

公共政策乃是政府为了解决和处理公共问题，达成公共利益或公共目标，经过政治过程，所发展出来的原则、方针、策略、措施和办法。在现代社会，公共问题层出不穷，愈加复杂，性质越来越严重，解决和处理更趋艰难。政府如何及时发现公共问题，提出行动方案，从而化解问题，以保证国泰民安，实是当今政府公共管理面临的一大难题，也是公共管理的重要职责所在。

一个有为有效的政府应当具有回应性（responsiveness）、代表性（representation）、责任性（responsibility）及可靠性（reliablity）。回应性是指政府必须回应民众的需求；代表性是指政府的所作所为须代表大多数民众的需求；责任性是指政府应承担义务，履行职责；可靠性是指政府的施政措施必须具有执行的可靠性及可能性，使民众对政府有信心，政府具有公信力。而此四性的实现，与政府的公共政策关系甚密。

从政府绩效（government performance）的角度来看，政府政策的品质和水准，确实与政府的绩数有关。政府绩效涉及政府选择做正确的事情，效能问题也涉及政府正确地做事（效率问题）。从某种意义上讲，政府的绩效事实上是政策绩数的综合反映。

是故，在现今政府治理领域，公共政策之研究已经成为一门显学。从公共管理的角度来看，研习公共政策，可促使政府公共管理者获取政策知识，发展公共

政策分析的方法和技术，从而发展出良好的政策规划，以有效地解决治理问题。公共政策研究，涉及众多面向，本章对这些主要问题予以分析说明。

重点问题

- 公共政策的性质与类型
- 政策问题的性质、政策问题的建构与诊断
- 政策规划，政策规划的原则，政策规划的过程和方法
- 政策执行的理论，影响政策执行力的主要因素
- 公共政策评估的价值、原则与标准

5.1 公共政策的性质

公共政策的性质

何谓公共政策，其定义汗牛充栋，不胜枚举。有学者从广义的角度去界定公共政策，认为“公共政策是政府所选择去做或不做的任何事情”（Dye，1972，2）。有学者从狭义的角度去界定公共政策，认为公共政策是“执行公共计划以实现社会目标的政治决定”（Cochran and Malone，1995，1—2）。政治学家伊斯顿（David Easton）则认为，公共政策是政府对社会上的价值所做的权威性的分配（Authoritative Allocation of Value）（Easton，1953，125—141）。此外，所谓的“价值”系社会上一般人认为有价值、想得到的有形或无形的东西，诸如权力、财富、技能、知识、安全与声誉等。

在本书中，我们倾向于这样去界定公共政策：公共政策是公共权威当局，为解决某项公共问题或满足某项公众需要，所选择的行动方案或不行动。由此定义，我们可以理解公共政策的特质为：

（1）公共政策乃是公共权威当局所进行的活动。所谓公共权威当局（Public Authorities）是指对公民个人的行动或私部门和其他社会组织的行为具有治制权和合法权的机构。一般而言，公共政策系由政府机关制定。当然，这并不意味着社会其他组织对政策制定不发生影响作用。

（2）公共政策的选择行动是一种有意识的行动。一般而言，一项公共政策有一个或一组特定的目标；有一个基本的方针；有一条选定的行动路线或方案。公

共政策的选择是政府有意识、有目的，或目标导向的。

（3）公共政策是问题导向的。公共政策的主要目的在于解决社会问题。如果一个社会没有任何问题，公共政策也没有存在的必要。公共政策所处理的公共问题可能是单一的，亦可能是一系列相互关联的社会问题，是一个政策问题的网络。

（4）公共政策包括了公共权威当局的作为或不作为的行动。公共政策既包括政府机关"积极"采取行动纲领，对社会生活进行干预，解决社会问题，也包括政府的不行动或不作为。其实不作为也是政府的政策，也会对社会活动起到干预的作用。

公共政策的类型

在现代社会，随着社会问题复杂性和公民需求的不断改变和多样性，政府制定的公共政策其数量庞大、名目繁多、形态各异。公共政策几乎涉及到公共事务的所有方面。为了帮助政府政策制定者了解不同政策的性质与特色，提高政策制定的品质，通过类型建构（Typology Construction）对公共政策进行分类乃是必要的。

公共政策学者罗威（Lowi，1992）将公共政策分为分配性政策、管制性政策、重分配性政策。另外，萨利斯伯瑞（Robert Salisbury，1968）再加上自我管制性政策。现将四种类型的公共政策介绍如下：

（1）管制性政策（Regulatory Policy）。这种政策类型是指政府设定一致性的管制规划和规范，以指导政府机关和标的团体（Target Groups）从事某种活动和处理不同利益的政策。例如，污染管制政策、交通管制政策、外汇管制政策、出入境管制政策等。从博弈理论（Game Theory）的角度分析，此类政策属于"零和赛局"（Zero Sum Game）的政策。因为这种类型的政策的执行，常会使一方获利，而另一方失去利益。

（2）自我管制的政策（Self-Regulatory Policy）。这是指政府并未设定严格的、一致性的管制规划和规范，而仅仅设定原则性的游戏规则，由各政府机关和标的团体自行决定采取何种行动，而政府不加干预的政策类型。它是一种非零和赛局的政策类型，因政策的执行通常不至于牺牲其他标的团体的利益为其代价，也就是说没有利益上的排他性。

（3）分配性政策（Distributive Policy）。指政策将利益、服务和成本，义务分配给不同的政府机关和标的团体享受和承担的政策。此种政策基本上是一种非零和赛局（Non-Zero Sum Game）的政策，因为这类政策的执行，并不构成它方

之所得建立在另一方所失的基础上，不具备义务和利益的排他性，基本上是“有福同享”、“有难共担”的政策。如社会福利政策、教育政策、财政补助政策等。

（4）重分配性政策（Re-distributive Policy)。指政府将某一标的团体的利益或义务，转移给另一标的团体享受或承担的政策。如个人收入累进所得税基本上就是对于富有阶层的财产通过累进税率的征收，转移给贫困阶层，以缩小贫富的差距。这种政策出现利益上的排他性，乃是一种零和赛局的政策。

5.2 公共政策问题的建构

公共政策的特质之一是问题取向（problem oriented)，也就是说公共政策密切关注解决和改善社会问题。政策分析学者邓恩（Dunn，1994）指出：对应用政治学者而言，政策分析中最关键的阶段是问题建构方法论（Problem Structuring Methodology)。从某种意义上说，政策分析可以称之为问题分析之学(Science of Problem Analysis)。政策分析者一旦找到了问题的症结，政策方案就很容易浮现；而政策分析过程中最致命的错误是解决了一个错误的问题。豪伍德与彼得斯（Hogwood and Perters）所谓的政策病理（Policy Pathodlogy，1985)，其实就是政策分析者经常对错误的问题提出正确的解决方案，他原本以为解决了问题，实际上远离了问题的症结，从而导致政策方案的无效果。因此，成功地解决政策问题的关键在于针对正确的问题找出正确的答案。

政策问题的性质

何为政策问题，对此人们一直存在着争论。政策分析学者琼斯（C.D.Jones）认为，问题是人们的需要、受剥夺或不满，可由自己认定或他人代为认定，且要加以解决。学者史密斯（Smith）认为，问题系某种状况或情境，造成当事人提出某种需求，或因而引起损失与不满，导致采取可行措施予以解决的现象。学者史派特与科苏特（Spector and Kitsuse）将公共问题界定为“向某些认知情景发出抱怨或要求的一组活动”。简单而言，所谓的政策问题，就是经由政策制定者(或分析者）认定，进入政府议程而欲加以解决的公共问题。

对于政策问题的性质，传统的政策分析者通常将公共问题视为封闭问题(Close-ended Problem）或第一类问题（First Type Problem)，或称之为“温顺的问题”（Tame Problem)。对此，学者李特尔（Rittle，1972）认为，这类问题具有下列特征：

（1）有明确的问题形成与界定；

（2）问题解决阶段可以明确划分；

（3）解决问题的答案可加以考验，故能分辨出解决方案的对与错；

（4）能针对任何问题找到最后的答案，问题解决过程可以找到确定的结束点；

（5）可以列举所有解决方案；

（6）可以针对应然与实然间的差距进行清晰的诠释；

（7）每个问题皆能从现实世界中加以抽离，并予以解决；

（8）每个问题都能有明确的、可以认定的与自然的分析形式；

（9）温顺的问题可以复制；

（10）纵使解决问题会得到某些人的欢呼，但当问题解决失效，则没有人需要负责。

也就是说，传统上对政策问题性质的认定，基本上是将问题视为结构良好的政策问题（Well-Structured Problem）。这类问题所涉及的决策制定者人数少，解决问题的政策方案有限；政策目标的价值和偏好可以排列；每一政策方案的后果可以预知。

事实上，当代政府所遇到的治理或政策问题，其性质是复杂的，在范围上亦日益广泛。依政策分析学家邓恩（Dunn，1994，140—141）的看法，当代的政策问题的性质有下列特性：

（1）互赖性（Interdependence）。政策问题并非是单独存在的孤立实体，事实上，某一领域的政策问题经常影响另一领域的政策问题，因而发生纵横交错的复杂关系，增加了解决问题的难度。在解决政策问题时，必须采取整体的观点，将问题视为整体问题不可分割的一个组成部分。

（2）主观性（Subjectivity）。政策问题是人类对环境所采取行动的思考产物。虽然政策问题有其客观情势，但最主要的它是人类以概念诠释问题情景的感觉产物，是人类心智的产物（Mental Artifacts）。由于政策问题的主观性，因此政策问题的解决必须有人文的关怀；政策问题解决的方法和知识也必须重视心灵的感受和设身处地的理解。

（3）人为性（Artificiality）。政策问题是人类主观判断的产物，它不能脱离那些试图界定该问题的利害关系人；因此，政策问题是基于社会需求而建构的、维持的与改变的。政策问题的人为性使得我们重视政策利害关系人的重要性，当我们分析一项政策时，千万不能忘记公共政策的制定可能影响人民的权益，也有人、企业影响公共政策。

（4）动态性（Dynamics）。政策问题的情境不同，问题自然也不同。一个政策问题可能具有不同的答案，答案本身也很可能转变成为一个问题，因此，问题与解决方案经常互相流动。如果问题未被正确加以陈述，则解决问题的方案会逐渐失去其时效。

当代政策科学家对政策问题的认定，许多学者认为是一种开放型问题（Open-ended Problem）、复杂的问题（Complex Problem）或者是“恶劣的问题”（Wicked Problem）。学者李特尔（Rittle，1972）认为这类问题的特性为：

（1）没有明确的问题形成与界定；

（2）问题形成即是解决方案的分析，了解问题就是解决问题；

（3）没有单一的标准能辨别出解决方案的对与错；

（4）恶劣的问题没有停止的规则；

（5）无法列举所有操作解决方案的名单；

（6）应然与实然间的差距可能有许多不同的诠释；

（7）每一个问题欠缺明确的与自然的分析层次；

（8）每一个问题必须有一箭中矢的运作，没有尝试错误的机会；

（9）问题是独特的，无法复制的；

（10）解决问题者没有错误的权利（No right to be Wrong）。

这些反映了当代政策问题的复杂性。

政策问题建构的方法

公共政策所处理的问题大多数是结构不良的问题，今天政府所面对的也多属于结构不良的政策问题。解决此类问题的方法，绝不能采用传统的分析方法，亦即视政策问题为结构良好的，并企图将它分割为若干独立的要素，运用精制的量化分析技巧，以促使问题的解决。结构不良的政策问题，实际上无法加以解决，充其量只能认定出其真正的性质、因此，必须采用革新性的问题建构方法。这种分析方法的特质是：政策科学家在认定政策问题时，必须扮演相当积极的角色，以具创意的判断力和洞察力体会问题的情境，以掌握解决问题的基本方向。

当我们认定政策问题时，我们所感受到的政策情境必须符合人类的认知与感受，我们所搜索到的问题特征也必须与实际问题的性质相符合。如果在这些过程中，发生了认定错误的现象，这将是相当可怕的错误，政策学者雷发（Raiffa，1968）把这称之为第三类型错误（Errors of the Third Type）。事实上，统计学家在从事假设检定的工作时容易犯第一与第二类型的错误，这种错误还不是很危险，雷发认为：第三类型错误乃是政策分析与规划过程中相当致命的错误，因

此，一位好的政策制定者与政策分析家，必须尽量避免陷入此种错误。

问题建构方法既然如此重要，我们究竟如何建构政策问题？我们可以从分析方法与实质内涵两个角度加以说明：(1) 四种分析方法：包括问题感知（Problem Sensing)、问题搜索（Problem Search)、问题界定（Problem Definition）与问题陈述（Problem Specification)；（2）四种实质内涵：包括问题情境、后设问题(Metaproblem)、实质问题（Substantive Problem）与形式问题（Formal Problem)。结合方法和内涵，问题建构的程序如下：

(1) 以“问题感知”体悟“问题情境”。此阶段中，我们的目标并不是发现一个单独存在的政策问题，而是企图发现政策科学利害关系人所共同感受到的问题情境形态。

(2) 以“问题搜索”认定“后设问题”。此阶段中系以公共政策概念诠释问题情境，使之成为政策分析家所能处理的后设问题。政策分析家经常面对着相互纠葛的问题系统，他必须依据政策科学的理论找出结构不良的政策问题，以形成政策分析家感兴趣的后设问题。

(3) 以“问题界定”发现“实质问题”。此阶段系以专业知识来判断究竟该问题是属于哪一个政策领域；若是经济学的范畴，则从供需法则的角度加以分析；若是属于政治学的范畴，则以权力与影响力的角度加以分析；不论是选择哪一种概念架构，这个阶段反映出政策分析家的世界观、观点或意识形态。

(4) 以“问题陈述”建立“形式问题”。此阶段须以建构语言的方式，将实质问题转化为以数学语句或专业术语为表达方式的形式问题，但这种建构语句的形式必须明确反映政策问题本身的性质。

问题建构程序中，不同的阶段必然会使用不同的分析方法与理论基础。在前面两个阶段中，所运用的方法着重于主观的研究法或诠释的理解法，思考问题的理性则是政治与社会理性；后面的两个阶段中，所运用的方法则注重于客观的研究方法或量化的分析方法，思考问题的理性则是经济与技术理性。

根据以上的分析，我们就可以更详细说明“第三类型错误”的概念。当我们认定政策问题时，我们所感受到的问题情境必须与后设问题的性质相符合，我们所搜索到的后设问题也必须符合实质问题，而当我们将实质问题转化为形式问题时，更必须维持一致的关系。如果这些阶段的转化过程中，发生了认定错误的现象；换言之，后设问题不能反映问题情境，实质问题与后设问题是两回事，形式问题无法凸显实质问题的真相，这些现象都是犯了相当可怕的“第三类型错误”。

政策问题诊断的误差

常言道，理解和把握问题便是成功地解决问题的一半。而在现实中，政策问题在诊断时，可能遭遇到许多误差，从而导致对政策问题不能正确的分析与了解。公共政策学者史塔林（Grover Starling，1988，92—106），曾指出问题诊断时可能遭遇到的误差因素有以下九个来源。

（1）组织结构（Organization Structure）。组织结构的问题主要为：第一，层级节制体系（hierarchy）。在过分层级化的组织中，容易造成信息被隐藏，或视寻找新的信息为敌人，而有所谓信息病象的情形，从而使政策问题认定的工作无法有效地进行。第二，专业化（specialization）。专业化的结果造成了各部门的本位主义，使正确的信息无法有效地取得，尤其是地理上的区隔造成资源及信息传递上的困难。第三，集中化（centralization）。集中化的情形，使上层的人员信息负载严重，难以获得正确和相关的信息，以有效地认定问题。

（2）意识形态（ideology）。意识形态系指组织成员所共同拥有的一套信仰体系。第一，这种意识形态有其危险性，因为它就像“过滤器”，妨碍了真正信息的传达；第二，过于坚持的信仰，会影响实际问题的了解，造成认知失去协调（cognitive dissonance），而使信念和实际现状产生强烈的冲突。

（3）无知（ignorance）。对于专业知识并不了解，故会相信某些错误的媒体报道。但政府对于传播媒体的报道最为重视。如果因报道的信息不明确，甚至是错误的，将会造成政府官员对问题诊断的错误。

（4）信息太多（babel）。政府官员的信息太多，造成沟通上的障碍，对问题的探讨产生误差。而幕僚人员事先过滤，则又容易造成连续的错误。

（5）噪音干扰（noise）。当甲想让乙了解某种信息，但乙所得到的和甲的预期不同，同样的原始信息，会产生许多不同的意义。由于接受者的认知与人格结构的不同，而使信息有不同的意义。

（6）时间落差（lag）。指接收到信息到开始反应之间的时间差距。现在被忽略的问题，将来可能是严重的问题。

（7）逃避问题（avoidance）。决策者往往逃避其所不愿意面对的问题，于是对于问题的真相无法真正了解。

（8）隐避问题（masking problem）。指提出某些大家已知道的问题来隐避事实上的重要问题。

（9）虚假问题（pseudo-problem）。解决了错误的问题，但不会对于真正要解决的问题造成伤害。

5.3 政策规划与设计

政策规划与设计的特性

政策规划与设计乃是政府为了解决公共问题，采取科学方法，广泛收集各种信息，设定一套未来行动选择方案的动态过程。依据政策专家罗伯特·梅叶（Robert Mayer）的看法，政策规划主要有以下五个特性。

（1）政策规划是目标导向的。政策规划即在“达成未来事务现状”，因此它具有一定的目标导向，其主要表现就是任何一项政策规划必须有前瞻性与指导性。要实现政策规划所设计的“未来状态”，就必须有相关的人力、物力、财力的支持和大家的共同努力。而未来事务状态的订定，必须考虑目标与资源的配合。

（2）政策规划的变革取向。要实现未来状态，就必须逐步改变现状，才可能最终达成未来状态，因此，政策规划必须要有“变动性”与“创新性”。也就是说，政策规划要注重实际行动，要在时间、观念、行为、事务关系、人际关系等方面有所改变，以此适应和符合未来状态的要求。

（3）政策规划的选择取向。政策规划在“选择与设计”，它包含一系列大大小小的抉择活动，其表现在选择上要有广度、深度、连续性、相关性。也就是在进行规划时，要设法扩大选择的机会，在有限的资源下，做有效的选择。只有这样，才能激发创新，发掘智慧。但需要指出的是，在选择时，要对选择的项目、程度、项目相配合的情形、时间等作适当和谨慎的考虑。

（4）政策规划的理性取向。政策规划的基本精髓就在于重视理性。其真正的意义就在于：通过环境、目标、手段之间的有效搭配，从而产生政策规划的可行性情形，如果政策规划超越了环境的限制，便缺乏其可行性。从目标与手段之间的配合，产生政策规划的有效性情形。亦即目标与手段的配合越紧密就越有效。

（5）政策规划的群体取向。现代政策问题的复杂性，使得政策规划已难以由单方面的知识思考分析来决定，必须由相关方面的机关、人员的相互协作与配合。即由大家一起来，人人参与，群策群力，相互补充，只有如此才能共同达成公共利益，才能真正为大众服务，并取得大众的支持和拥护。

由此我们可以看出，政策的规划与设计是公共政策适应政治环境的过程；是系统思考的过程；是发明政策方案的过程，也是可行性分析的过程。

政策规划的原则

政策规划人员在进行政策方案的设计时，应遵循何种原则，以便获得可行的方案。学者卡普兰（Arabam Kaplan）曾提出以下政策规划的原则。

（1）公正无偏的原则（Principle of Impartiality），即从事政策规划时，应持无私无偏的态度，对当事人、利害关系人、社会大众等，均应予以通盘谨慎的考虑。

（2）个人受益原则（Principle of Individuality），即在从事政策规划时，无论采取何种行动方案解决问题，最终的受益者都必须落实到一般人民的身上。

（3）劣势者利益最大化原则（Maximin Principle），即从事政策规划时，应考虑使社会上居于劣势的弱势群体及个人，能够得到最大的照顾，享受最大的利益。

（4）分配普遍原则（Distributive Principle），即从事政策规划时，应尽可能使受益者扩大，即尽量使利益普及于一般人，而非仅仅局限于少数人。

（5）持续进行原则（Principle of Continulty），即从事政策规划时，应考虑事务的延续性，对事务及解决问题的方案，从过去、现在及未来的角度研究方案的可行性，不能使三者相互脱节，否则就不切合实际。

（6）人民自主原则（Principle of Autonomy），即从事政策规划时，应考虑该政策问题是否可交由民间处理，如果民间愿意且有能力处理该问题，基本上应由他们来处理。

（7）紧急处理原则（Principle of Urgency），即从事政策规划时，应考虑各项公共问题的轻重缓急，对于较紧急的问题，应即刻加以处理解决。

另外，公共管理和政策学者史诺林（Grover Starling，1988，229—264）认为，一项周全的政策设计，应把握以下六个方面的原则。

（1）集中性（concentration）。所谓集中性是指将稀少的资源集中于策略性的项目上，换言之，即不能将原本稀少的资源浪费于无优先性的项目上，而必须集中应用于策略性的因素。所谓策略性因素是指政策设计所涉及的关键性的、主要的及基本的因素（包括优点、缺点、机会与威胁等）。

（2）清晰性（clarity）。清晰性是指目标清晰及进行步骤的明确，目标必须清楚简明，才能得到民众的共鸣与支持。同样，进行的步骤越明确，就越有利于政策规划的执行。

（3）变迁性（changeability）。政策必须有足够的弹性或缓冲以保证能够随着环境条件的改变而调整，也就是说，政策、方案及计划的设计应能够随着环境的不同而快速的调整，包括组织结构的调整、功能的变动等。要使政策具有适应性，就须通过以下途径或活动加以推动：第一，建立“水平侦测性活动”以确认

政策可能遭遇的机会或威胁之一般性本质及程度。第二，创造充分的缓冲性资源，以有效回应未预期事件发生的需要。第三，发展并赋予地位给负责推动政策者，使其在心理上承诺“于适当时机，愿意把握机会并弹性地推动政策”。

(4) 挑战性 (challenge)。挑战性是指政策目标的策定必须稍高于政府机关现有的能力和资源，但又不能脱离现实。目标具有挑战性，就可以维持组织的活力，以避免组织的衰退，但目标的挑战性如过高而难以实现，则会导致失败。因此，目标虽然应具有挑战性但却不能好高骛远而无法达成。

(5) 协调性 (coordination)。协调性是指应从系统整体的观点出发，使达成政策目标间的各政策手段形成网路而相互协调。除此之外,各单位的信息交换及外部回馈的影响均应加以考虑,设计者应建立内部与外部的沟通网路,以加速信息的交流,促进协调和灵活。周全而快速的协调是政策执行成功的一个重要因素。

(6) 一致性 (consistency)。有三种一致性是政策设计者所不能忽略的：第一，目标和目的的一致性及目的与行动的一致性；第二，目标内在的一致性，即一项政策所包含的目标不能相互冲突；第三，政策外在的一致性，即政策不能与经济、社会等政策相冲突。

理性政策规划的基本步骤

政策规划与设计是一个系统过程，在此过程中应把握一些关键的环节。政策学者梅叶 (Robert Mayer, 1985) 在《政策方案规划：发展的观点》一书中，曾提出理性政策规划的九个步骤。

(1) 决定目标。目标是一种价值观念，是希望达到的一种未来事务的现状。一般来说，在决定目标时，应考虑的目标类型大致包括：个人性目标；社会性目标；机关性目标。政策目标的主要来源是：宪法的规定；法律的规定；行政首长的命令和指示。

(2) 估计需要。需要是指“维持现有机体美满之基本必要条件”。估计需要系指“对于特定群体的状况，决策者所希望予以补救的范围和程度或缺失”。特定群体即指“标的群体”。对于标的群体的订定，因不同的问题而定，有以“需求群体”者，有以“风险群体”者。

(3) 确定目的。目的是指所欲实现的具体成果，其特性为：第一，需要的可计量状况；第二，对特定的人口；第三，变迁的数量；第四，时间幅度。

目的的制定有其限制，例如，经费、技术、未预期结果、未预知的机会等等。目的的制定要与所能运用的经费、技术相配合。目的定的太高，缺乏充足的经费与可行的技术，便不可能实现目的。

由于决策者所掌握的资源有限，不可能制定过多和过于分歧的目标，所以决策者对于多元的目的要仔细考虑。

(4) 设计方案。方案的设计不仅承继了前面三个阶段，而且也是后面规划过程的基础。设计方案这一阶段担负了承前启后的角色，是整个规划过程的核心所在。

在方案设计时，应清楚和明确各备选方案间的关系及备选方案的意义。在各个备选方案间，大致存在这样几种关系：第一，互相排斥型；第二，不同程度型；第三，组合型。备选方案的意义在于：备选方案或替选方案乃是一组负相关的不连续行动，亦即当采取某一项行动后，即不可能再采取另一项行动，彼此是相互排斥的；被称为一组替选方案的所有方案均应与同一个目的直接相关。

(5) 评定后果。此阶段对前一阶段加以更加详尽、更加具体的分析，以作为下一阶段选定方案的基础。评定后果主要包括：第一，效益分析：政治效益、社会效益、经济效益。第二，可行性分析：政治可行性分析、法律可行性分析、经济可行性分析、行政可行性分析、技术可行性分析、时间可行性分析等。第三，平等分析：方案的实施要注意社会大众平等的受益或公正的享用。即政府规划原则中应遵循的平等原则、公正原则、正义原则。

(6) 选定方案。选定方案可分为五个步骤：第一，各种报告的准备；第二，外界评论；第三，内部的审核；第四，方案的修正；第五，回馈。

(7) 设计执行。此阶段主要包括设计执行的程序以及执行的责任。执行的项目包括：第一，叙述和说明作业程序；第二，明确执行的责任，包括：活动的顺序、工作人员、空间地域、设施、财务机制、主办机关；第三，明确管制程序。涉及方案顺利有效执行的行政程序有：方案监测、经费监测、时间监测等。

(8) 评估。一般而言，评估一项政策或方案主要是回答以下四项问题，也就是针对以下问题涉及评估办法：第一，政策或方案是否已照原订计划执行；第二，政策或方案目的所达成的程度如何；第三，政策或方案是否有效果；第四，政策或方案是否有效率。

(9) 回馈。针对评估的发现，与原先所决定的目标相比较，察看其是否有差距，再进行修正或调整。通过回馈，使政策规划工作具有反复进行的特质。

5.4 公共政策执行

政策执行研究学者普莱斯曼和瓦尔达夫斯基（Pressman and Wildavsky）曾

言“承诺会产生期待，但是无法兑现的承诺都会导致期望的破灭与失望”。的确，政府的施政即政策贵在能够彻底的执行，否则只是纸上谈兵，徒损政府的威信。政府政策问题的解决，不仅有赖于完善的政策方案，更有赖于有效的政策执行。

政策执行的理论模式

自20世纪70年代以后，政策执行的研究成为公共政策研究的热点，提出了不少政策执行的理论。萨伯蒂尔(Sabatier,1986)曾指出:当代政策执行研究有两种途径,自上而下(Top-down Approach)与自下而上(Bottom-up Approach)。

1．自上而下的政策执行模式

自上而下的政策执行模式的理论来源于古典行政理论，古典行政理论认为行政组织为集权、层级的和金字塔型的，上下级之间形成指挥与命令关系，上级负责政策制定，下级负责执行；政治与行政分离，政治负责政策制定，行政则负责政策执行；行政管理必须遵循科学管理的原则，以提高行政效率。

政策学者纳米木拉和斯莫伍德（Nakamura and Small Wood，1980）曾对自上而下的政策执行模式的命题作了阐释。

（1）政策制定与政策执行是有界限的、分离的、连续的。

（2）政策制定与政策执行之所以存在界限，乃是因为：第一，政策制定者设定目标，政策执行者执行目标，二者分工明确；第二，政策制定者能够陈述政策，因为他们能够同意许多不同目标间的优先顺序；第三，政策执行者拥有执术能力，服从与愿意执行公共政策制定者设定的政策。

（3）既然政策制定者与执行者接受两者之间的任务界限，则执行过程必然是在政策制定之后的连续过程上。

（4）涉及政策执行的决定，本质上是非政治性与技术性的；执行者的责任为中立的、客观的、理性的与科学的。

总之，自上而下的执行方式讲究的是科学管理的精神，举凡功能分工、管理监督、命令统一、专业分工、层级节制、依法办事均是。

第一代政策执行研究的代表人物是史密斯（Smith，1975)、范米特和范红(Van Meter and Van Horn，1975)。其中最具代表性的学者是萨伯蒂尔与马兹门尼恩（Sabatier and Mazmanian，1979)。这种执行模式，也反映了政策执行的许多特质。但是其缺点也是明显的：

（1）自上而下模式强调了从中央政策决定开始，容易忽视其他行动者的重要性；

（2）许多政府没有支配性的机关，而是由多元政府机关共同执行的；

（3）此模式忽视了低层官员与政策标的团体采取的各种策略；

（4）政策执行与规划之间的区分是不必要的、无意义的。

2．自下而上的政策执行模式

自下而上的政策执行模式强调应该给予基层官员或地方执行机构自主裁量权，使之能够适应复杂的政策情境；中央的政策决定者，其核心任务并不是设定政策执行的架构，而是提供一个充分的自主空间，使基层官员或地方执行机关能够采取适当的权宜措施，重新建构一个更能适应执行环境的政策执行过程。政策学者爱尔默（Elmore，1979，1985）将这种执行方式称为后推进的策略（Backward Mapping），以别于自上而下的向前推进策略（Forward Mapping）。

自下而上模式的基本命题为：

（1）有效的政策执行有赖于多元组织的执行结构；

（2）政策执行结构是有共识的自我选择过程；

（3）政策执行是以计划理性，而非以组织理性为基础；

（4）有效的政策执行取决于执行机关间的过程与产出，而非政策决定建构者的意图或雄心；

（5）有效的政策执行是多元行动者互动的结果，而非单一机关之行动结果；

（6）有效的政策执行有赖于基层官员或地方执行机关的裁量权，而非层级结构的指挥命令系统；

（7）有效的政策执行必然涉及妥协、交易或联盟的活动，故互惠性远比监督性功能更为重要。

该模式的优点是：它促使我们能够正视执行过程机关组织间的互惠性与裁量权。政策执行往往涉及许多单位与人员，而每个单位与人员对于政策实施皆有其立场、利益与看法，所以沟通协调在所难免，自下而上的执行方式，促使我们重视彼此意见与利益的沟通交流。正如自上而下模式过分重视中心而忽略边陲，自下而上模式的缺点则是过分重视边陲而忽略中心。

影响政策执行力的因素分析

公共政策执行的绩效并非是单一因素决定的，而是诸多因素交互影响的产物。对于哪些因素影响着公共政策的执行与绩效，政策学者们建立了不同的模型予以分析。史密斯认为政策执行力是理想化政策、标的团体、执行组织、环境因素互动的结果；爱德华（George. C Edwards）从沟通、资源、执行者意向即行政组织结构方面予以探讨；郭谨（Malcolm. L Goggin）则从信息沟通的观点探讨执行力。概括各家观点，影响政策执行力与绩效的因素很多，主要有以下几个

大的方面。

1．政策问题的性质

政策问题的性质涉及问题的相依性、动态性、时空性及受影响之标的的人口的特性。政策执行的成败，与欲解决问题的性质有着密切的关系。而问题的性质主要涉及以下方面：

（1）标的人口行为的分殊性。分殊性的程度越高，则越难建构清晰明确的统一管理标准，以作为评估绩效的标准，因此执行的成效将会大打折扣。

（2）标的人口的数目多寡。政策所涉及的标的的人口数目越少，越肯定，将越可能动员支持、拥护或反对政策的执行。

（3）标的人口行为需要调适的程度。一般人由于受传统习惯的影响，常养成某种固定的行为模式，不喜欢作太大的改变。因此，如果政策执行时需要大幅度地改变标的人口的行为方式，故政策执行遭遇的阻力或抗拒性的可能性就较大。

2．政策执行的资源

任何一项政策的执行，都需要一定的资源为支持和后盾，缺乏相应的资源支持，政策的执行就如同纸上谈兵一样，根本无法实施与最终实现。影响政策执行的资源因素主要包括：

（1）人员：人员是政策执行的主力。执行人员的管理技巧及行政技巧，是执行过程中不可或缺的要件之一。当前，由于政府面临问题的复杂化，就需要执行人员具有相应的管理技巧和行政技巧，就需要具备充足的专业知识。

（2）信息：信息是有效执行的前提，因此，执行人员必须熟知政策的内容，尤其是有关革新或高度技术性的政策，更应充分了解和掌握相关的信息，只有这样，才能正确地执行政策，才能顺利地推行政策。

（3）设备：即经费、设备、物料等的是否充足，也直接影响着政策的执行。

（4）权威：负责执行政策的人员，应赋予其足够的权威，只有这样才可顺利地推动政策。然而有的时候，执行机构缺乏足够的权威，使得政策难以有效的执行。

3．政策沟通

有效的沟通是政策执行的首要条件。在执行中，执行内容及命令传达的越清晰，就越能收到预期的执行效果。一般而言，造成执行命令传达错误或沟通不良的原因有两个。

（1）执行命令欠缺清晰性。执行命令如果不明确、含糊不清，往往会造成决策者与执行者之间的沟通受阻，特别是含糊的法规，往往使执行者为了探求决策者的真正意图，而曲解法规，引起意外的变化，使政策执行失败。

（2）执行命令欠缺一致性。执行命令即使清晰明确，但是如果命令的内容或做法发生矛盾冲突现象时，沟通也会受到阻碍。造成执行命令不一致的原因，大致与执行命令不清晰的原因差不多。不过，执行命令不一致也可能是受到利益集团的压力所致。

4．政策执行人员的意向

由于政策执行人员通常具有相当的自由裁量权，因此，他们对政策所持有的态度直接影响着政策的执行，而各机关的“本位主义”，使得各机关执行人员对同一政策所持的态度可能存在着很大的差异。一般来说，执行人员对政策目标的认同感越高，执行时的意愿及配合就越好；反之，如果执行人员对政策目标缺乏共识，或对政策执行工作抗拒，甚至于阳奉阴违、敷衍了事，则很难期望政策执行顺利有效。

欲解决执行人员不利意向对政策执行的不良影响问题，除可采取雇佣支持该政策者为执行人员外，还可通过加薪、升迁、给予福利等奖励的诱因，以强化执行人员的执行行为。

5．政府组织结构

政府执行机关在结构及运作上的是否科学、合理，则直接影响着政策执行的成败，政府组织结构对政策执行的影响主要有以下两个方面：

（1）标准作业程序，即行政机关为有效处理繁杂的日常事务所发展出来的一套例行化的惯例规则。如果机关制定有标准作业程序，将有利于政策的执行。标准作业程序的作用在于：第一，可节省时间以处理更多的事务；第二，因政策资源通常不够充分，如果有规可循，就可以规则代替资源，减少因资源不足而可能发生的弊端；第三，采取统一的作业程序，则较容易应付繁杂的状况，也容易达到公平服务的要求。然而，标准作业程序也可能对政策执行产生不利的影响，其不利影响有：第一，限制执行人员执行的能力，造成行为本身缺乏弹性，无法适应客观环境变化的需求；第二，执行人员以遵守标准作业程序为主要行为目标，以致放弃达成政策目标的任务，形成“目标错置”的弊端，即把手段当成目标本身；第三，执行人员可能会以标准作业程序为借口抵制变迁，很难适应新的变化及危机管理的需要。

（2）执行权责分散化。政策的执行权责如果分散由不同的机关负责，必然因为事权不专而导致政策执行成效不彰甚至失败的结局。政策执行如果事权不专，会产生以下几个方面的弊端：第一，会造成政策协调的困难。由于执行活动所需的资源和权威，分散到许多不同的行政机关，以致政策执行时，协调困难；第二、会造成政策资源的浪费。由于在同一个政策领域中，由不同的机关执行相同

的目标，在金钱、人力及设备等方面均可能因重复而造成资源的浪费。若要解决执行权责分散的问题，应当调整执行的权责；强化沟通协调的功能；减少事权不专、责任不明的情况。

6．政策标的团体的顺服程度

在许多情况下，公共政策的制定是为了影响、管制或改变标的人口的行为，或是为了引导标的人口按照政府机关所规定的目标行事。因此，要使政策有效执行，就需要标的人口顺服政策，采取合作的态度，加以配合。但是，标的人口的组织情况、所受的领导情况，以及先前所接受的政策宣传或引导的如何等，均会影响他们对政策执行采取顺服或不顺服的态度。

如何提高标的人口对政策的顺服程度，执行机关在政策执行阶段，可采取教育、说服、宣传、激励的策略，随时与标的人口进行沟通，及时调整政策方案的执行做法、程序，并解决执行时所引发的问题，促使标的人口愿意采取顺服的行为及态度，正面接受和配合政策的接行，以达到政策目标。

7．社会、经济与政治环境

政策执行所涉及的外在的社会、经济与政治环境，对政策执行的成效具有重要的影响。主要的问题是：

(1) 执行机关可利用的经济资源能否支持政策的顺利执行？

(2) 政策执行会如何影响社会、经济与政治情况？影响至何种程度？

(3) 社会舆论对政策执行支持的情况如何？

(4) 精英分子对政策执行所持的态度为何？

(5) 意见领袖、利益团体、标的人口对政策执行所持的态度为何？

5.5 公共政策评估

政策评估的意义、特质与功能

政策评估是政策评估人员利用科学的方法和技术，有系统地收集相关信息，评估政策方案的内容、规划与执行过程以及执行结果的活动。依评估学家罗西与福里曼（Rossi and Freeman，1982）的看法，政策评估是指系统运用社会研究程序，以评估社会干预计划的概念化、设计、执行与效果。基于上述观点，政策评估的内涵包括：

(1) 评估的对象为足以影响社会发展的公共政策与计划；

(2) 评估的方法为多元的社会科学研究方法；

(3) 政策评估者包括官方的与非官方的评估者；

(4) 政策评估的内容包括政策产出和政策结果（policy output and outcome），其中尤以政策结果为重要。

政策评估有以下四个基本特质（Dunn，1994）：

(1) 以价值为焦点（Value Focus）。政策评估必须质疑政策目标的妥当性与适当性，也必须说明公共政策对社会发展的贡献。

(2) 价值与事实的互赖性（Value-fact Interdependence）。政策评估对于公共政策的价值判断，必须以事实资料为基础，因此，进行政策评估活动，我们无法避免事实与价值的互动性。

(3) 目前与过去取向（Present and Past Orientation）。政策评估活动不仅要分析公共政策的当前发展状况，探究政策发展的方向是否按照政策目标进行？同时，我们也需要搜集公共政策的过去发展经验，以掌握过去发展的路线是否按照所预期的方向进行？

(4) 价值的双重性（Value Duality）。政策评估虽以完成内在价值为主，但有时外在价值也是评估项目之一。例如，汽车尾气排放管制政策的评估，我们除了评估这一管制政策是否达成降低空气污染（内在价值目标）以外，还要评估此项政策是否有助于提升汽车产品的竞争力（外在价值目标）？

关于为什么要进行政策评估，其目的与功能何在？政策评估专家魏斯（Carol Weiss）对政策评估的积极作用做了说明：

(1) 继续或停止政策的实施；

(2) 改善政策的实施与程序；

(3) 增删特殊的政策执行策略与技术；

(4) 作为他处推动类似政策的参考；

(5) 作为分配各竞争政策资源的根据；

(6) 作为接受或拒绝某一政策所涉及途径或理论的基础。

总之，政策评估的基本功能在于向政府及社会提供政策绩效的资讯；重新检视政策目标及政策方案，以谋求政策改进之道；同样，政策评估还可以作为形成政策问题或政策建议的基础。

政策评估的一般标准

简单而论，政策评估的标准乃是评估政策结果（outcome）的特殊规则或标准。此处所谓的政策结果包括政策产出（policy output）与政策影响（policy impact）。前者指标的人口或受益者接受政府给予的财货、服务或资源；而后者

指政策执行以后造成的有形与无形、预期与非预期的实际情况的改变。

对于具体的不同的公共政策的评估，其具体标准和指标可能不尽相同，但从一般意义上而言，政策评估要注意以下标准。

1．效能（effectiveness）

效能指某项政策达成预期结果或影响的程度。也就是将实际达成者与原定的预期水准相比较，以了解政策是否产生所期望的结果或影响。效能所涉及的含义并非政策是否按原计划执行，而是政策执行后是否对环境产生期望的结果或影响。

2．效率（efficiency）

效率是指政策产出与所使用成本间的关系，通常以每单位成本所产生的价值最大化或每单位产品所需成本的最小化为评估基础。

效率可分成两大类：技术性效率与经济性效率。前者指以最小努力或成本完成某项活动或产品，亦即在成本受限制下，寻求政策期望影响的最大化。后者指政策整体成本与整体利益间的关系，包括间接成本与所有的影响在内，亦即着重于对资源作分配及使用，并使人民因此所获得的满足最大。

3．充分（adequacy）

充分是指政策目标达成后，消除问题的程度。虽然有的时候政策目标的设定，是为了消除整个问题，但由于各种因素的限制，政策执行后，目标常被缩小成一小部分或是对问题只能作部分的解决。这样，则政策并未能充分的解决问题或满足公众的需求。故以充分为标准，亦可衡量政策产生期望影响的程度。

4．公正（equity）

公正是指政策执行后导致与该政策有关的社会上资源、利益及成本公正分配的程度。一项公正的政策乃是一项影响或努力公正合理分配的政策。某一项政策也许符合效能、效率、充分的评估标准，但因它造成或引起不公正的成本或利益分配，所以也不能算是成功的政策。

公正标准与社会上如何适当公正地分配资源是息息相关的，由于每一个人、每一个团体都有其不同的需求，所以任何一项政策均难完全满足每一个人或每一个团体，因之，只能谋求社会的福利最大化。其做法有四种：

（1）使个人福利最大化。即使所有的人所获福利都最大化。

（2）保障最少量的福利。即增加某些人的福利，但使情况最糟者能获得最低基本数量福利的保障。

（3）使净福利最大化。即增加社会的净福利但假设其所获利益可用以补偿遭受损失者。

（4）使再分配的福利最大化。即使社会中某些特定的团体，其所获再分配的福利能够最大化。

5．回应性（responsiveness）

回应性是指政策执行结果满足标的团体的需求、偏好或价值的程度。回应性标准十分重要，因为，某一项政策也许符合其他所有的标准，但因未能回应受此政策影响的标的团体的需求，故仍可被评估为失败的政策。

6．适当性（appropriateness）

适当性是指政策目标的价值如何、对社会是否合适以及这些目标所根据的假设的妥当性如何。当其他的标准均以“目标”视为理所当然可加以接受时，惟独适当的标准会问：是否这些目标就社会而言是恰当的？如果政策目标不恰当，则即使政策执行结果达到效能性、效率性、充分性、公正性及回应性的标准要求，仍然被视为失败的政策，所以，适当性标准应优先于其他标准。

政策评估结果的处理方式

唐恩（William Dunn）认为，对于政策评估结果的处理方式，归纳起来，大致有以下四种。

1．政策方案调整（adjustment）

政策执行的情况在经过监测与评估之后，发现执行有困难或是环境已发生变化，或者是人力、经费等资源不足时，就必须调整方案执行的方法、技术或程序等。

2．政策方案持续（continuation）

政策执行的情况在经过监测与评估后，经接测已初步满足标的人口的需求、价值观及机会等，即政策方案的执行已达成基本的目的，故可继续执行政策方案，不用修改政策问题、标的人口或执行人员及经费等。

3．政策方案终止（termination）

政策执行的情况在经过监测与评估后，经推论原先的问题已获得解决或问题未获解决反而产生更多问题时，应即终止该政策方案的执行。

4．政策方案重组（restructuring）

政策执行的情况在经过监测和评估后，发现问题未获解决，乃是由于当初对问题界定不当、目标不明确、解决问题的方法不妥当等所引起，就应重新建构问题，了解问题的症结，设计新的目标及新的解决方案，于是造成“政策循环”的情况。

本章小结

1. 公共政策是公共权威当局为解决公共问题或满足公共需要，所选择的行动方案或不行动。公共政策主要有管制性政策、自我管制性政策、分配性政策和再分配性政策四种类型。

2. 政策问题的建构是政策分析的关键。公共政策问题有结构优良的问题与结构不良的问题。政策问题的分析要防止出现诊断的误差。

3. 政策规划乃是寻求解决公共问题方案的过程。政策规划要遵循科学的原则和方法。

4. 良法美策贵在能行。政策执行问题在理论上有“自上而下”和“自下而上”两种研究途径。影响政策执行力的因素是很多的，主要有政策问题的性质；政策资源；政策沟通；政策执行人员的意向；组织、政策标的团体的顺服程度等。

5. 政策评估乃是政策循环的重要一环。政策评估的一般标准包括：效能、效率、充分、公正等。

关键术语

公共政策　管制性政策　自我管制性政策　分配性政策　再分配性政策　政策问题　政策问题的建构　政策规划　政策执行　自上而下的政策执行模式　自下而上的政策执行模式　政策评估

复习思考题

1. 何谓公共政策？公共政策有哪些主要类型，试举例说明。
2. 何谓政策问题？政策问题的特性为何？
3. 政策问题的认定可能遇到哪些误差因素，如何才能避免这些误差？
4. 说明政策规划的特质。
5. 政策规划应该遵循什么样的准则？
6. 试说明政策执行模式。

7. 影响政策执行的因素很多，试分别予以分析。

8. 在我国公共政策的执行中，经常出现“上有政策，下有对策”的情况，分析出现这种现象的原因以及解决之道。

9. 何谓政策评估？政策评估有什么价值？

10. 政策评估的标准是什么？

11. 请选择你所在地区政府制定的一项公共政策，对其效果和影响予以系统地评估，并写出评估报告。



理性的辩证

主张全面性理性的观点是从实际决策情境中抽离出来，而过于理想化地提出这个问题：“我们应如何理性地解决问题？”换言之，它脱离了混乱的“真实世界”，假定决策者对以下六项事务均已掌握：

（1）问题已清楚界定了；

（2）有全盘的替代方案可供思考；

（3）有全盘的基本资料；

（4）对每一替代方案的可能影响也有完整资料；

（5）对市民之喜好与价值想法等也掌握完整的资料；

（6）有足够的时间、充分的技巧及资源。

上述六种假设均过于不切实际，反而使得全面性理性的立场看起来像是一幅讽刺的漫画。但是这种比喻其实是有失公允且有误导的嫌疑。该观点意欲“获取所有事实”的倾向甚为强烈。在此企图下，采取系统性方法的要求则不足为奇了。全面性理性的世界观深植于西方思想中。笛卡儿的《论方法》（Discourse on Method）则是此种思想的经典代表。的确，若这六项假设前提均能满足的话，也许我们就能为解决问题找到最好的解决途径，而不是仅凭臆测。不过，众所周知，上述假设严格说来不太可能满足，在实际应用时，有必要大幅度简化这些步骤。

西蒙（Herbert Simon）及马奇（James March）提出另一条思路，更重要的是他们还提议另一种对问题采取行动的方式。他们的建议并非抽象式的途径，而是属于行为派的方法，亦即观察技巧高超的决策者如何表现，从他们身上学到一

些经验，他们所身处的真实情境是什么？他们实际做什么事？

西蒙及马奇认为，决策者所面临的是：

(1) 含糊且界定不清楚的问题；

(2) 关于其他替代方案，并无完整资讯；

(3) 对于问题的背景资料掌握的不完整；

(4) 对于这些假设性之替代方案的影响，无完整资料；

(5) 对市民之价值、喜好及兴趣，无完整资讯；

(6) 时间、技巧及资源均极为有限。

在上述这些“受局限”的情况下，世界呈现的面貌自然迥异于理性理想主义者所构想的世界。贝罗（Charier Perrow）很精要地指出有限理性观点的意涵。

基于理性有如此多的限制，当面临一种选择情境时，个人实际能做什么呢？他会建立一个真实情况的简单模式。如社会学家所言，这种“情境之定义”(Definition of Situation) 是来自过去的经验（因此也掺杂了一些成见或刻板印象），与对当时情境刺激的一些选择性及特殊的诠释。他的大部分反应是“例行性”的反应，亦即他惯于引用以前用过的解决方法。有时他必须想新办法解决问题，但是他通常也只会循其所熟悉的旧路，很有限地寻找其他可能方案，第一个出现且令人满意的方案即刻就被选定，他不会先搜寻并考虑所有可能的方案，也不会不断地寻求最佳的方案。因此他所选定的不是“最佳”的，而是“满意”的方案。换言之，他选择的是第一个满意的方案，而非寻找最佳的方案。而满意的认定标准，其实正是他对情境定义的一部分。这些标准往往来回于好坏经验之间。当解决方案可以很轻易地找到时，其标准立刻提高；当方案很不容易寻获时，标准立刻降低。组织能控制这些标准，并且界定情况，因此个人能控制标准设定的程度极其有限。

在有限理性的条件下，决策者只能做他们能力所及之事，因此他们往往“将就使用”现有的方案。在此情况下，找个勉强令人满意的方案的确比找个最佳方案要来得切合实际，不过也许这种较为狭窄的实际做法助益不大。因为这种做法无法区分较有效率或较无效率的解决方案，也不能辨认其他较佳的替代方案，更无法敏锐察觉出重要的价值。总之，这种寻找“满意”方案的策略虽能因应情境中诸多的限制，但也很可能同时限制我们获得实际决策情境中可用的诸多其他选项。全面理性的做法不切实际，而局限理性的策略却令人有缚手缚脚的感觉。折衷之道在于不妨先检讨解决方案在各个特例中，实际上如何受局限，惟有先有此了解，方能选择适当的反应与行动策略。

决策中的政治局限性

为了要特别说明理性的局限性，西蒙举出决策中的认知限制为例——例如，脑力不仅相对地独立于特定的政治结构，也是人类生理情况的一部分，故极难改变。脑力的限制及计算能力均是决策情境的一部分，单单是这一点，即导致全面理性的假设不切合实际决策本质。这种说法相当有力，但不太透彻，此处有两个实际的问题。

首先，有些实际的限制并未独立于特定的政治结构，这些限制乃实际政治产物，对公共行政人士及决策者均构成压力。另一种限制，虽非人类生理状况的一部分，但会制造一些可纠正的沟通上的问题。面对上述两种限制该如何处理？总之，这些问题所彰显的事实是：理性之局限，千变万化。有些限制属政治性，有些则非；有些是必要且不可避免，有些则可避免；有些属人类生理必然且无法改变的征状。

辨识这些不同限制的用处何在？将必要的限制仅视为是暂时性的，是非常愚蠢的想法。相反，若误将暂时性的限制视为是必要且无法改变的限制，将会弄巧成拙。另外，若将制度性的限制当作是随机性的限制，则有被误导之虞；反之，把偶然发生随机性的限制视为是制度性的，则不免过于偏执！

再者，在某种情境下，什么是实用及理性，部分应视该情境而定。我们除了可遵循马奇、西蒙及林德布隆所提出的准则外，对决策情境进行分析，也与如何在该情境下敏锐且理性的行动有很大的关系。那么应如何对决策情境进行评估呢？

全面理性或有限理性的争辩焦点均在于他们对真实决策情境的假设各自不同。而介于这两种观点之间尚有其他认为决策情境受到政治影响程度不等的看法。这些林林总总的观点像光谱般，从全面理性观点，认为决策情境乃一理想型，不受任何因素扭曲，到认为决策情境乃一高度政治化且遭严重扭曲的观点。依据当时情境的复杂及局限程度，有不同而适当的实用策略。

以下是论述的焦点。某策略也许很实用，也许很荒唐，主要取决于其拥有的条件。有时间、专业技术、资料和界定详细的问题时，技术观点所提供的解决方案即能派上用场。但若前述条件不存在时，技术观点的策略则不仅只是浪费时间而已。在一个复杂的组织环境里，我们非常需要资讯时，那么情报网的重要性和文献及书面资料完全一样。当组织之间起冲突时，谈判及妥协可能是必要的。行政策略的运用只在政治性及组织的脉络里才显得有意义，但是这种政治性的组织

脉络最重要的特色是什么呢？

首先从最单纯的决策情境开始考虑。假定现在只有一位决策者，而他是一位凡事讲求最大实用性、经济型的理性行动者；场景是决策者的办公室（一个封闭系统）；问题本身已详细界定过。而问题的范围、时间坐标、价值面向及各种可能影响，也已掌握在档案柜里；消息资讯相当完整充分，随时可利用，且易为人了解，可利用的时间也不加限制。

在上述条件下，我们可采用的实际策略非常明显：理性的问题解决策略，亦即通过某种计算方式及技巧来制定最佳的解决方法。换言之，如果问题本身不棘手，又有可利用的资讯，而时间又不加限制，理性的解决问题策略毫无疑问是最好的选择。届时，可以找到惟一最佳的答案，同时还能避免浪费，也就无所谓政治妥协了，因为除了决策者外别无他人可与之妥协。

渐进调适的政治

有限理性一：认知的限制

现在让我们来放松理想情境的一些假设。假定决策者可能会犯错，他不见得总是会遵照实用极大化（Utility Optimization）的数学法则，而是有时不妨用直觉、怀疑、灵感等来辅助判断。至于情境也不这么孤立，而是向外开放的一个系统，使得身处情境内外的人能互相观摩。而问题本身也无法完整详明地界定，其范围仍相当模糊，因此在评估该问题时也就无法明确。消息资讯也非完整充分，有些统计数字不够清楚，重要问题似乎未被询及。如果能再多知道一些就好，不过时间目前是极其紧迫。某个决策必须在这个月内完成，而同时还有其他迫切的事务待处理呢？

在上述情况下，最佳化的策略不太可能实用，或未必是可遇的。找个“差强人意”的策略乃成必然，亦即期望要放低，从原先要找个最佳策略的期望，变成能找个差强人意者即可。走捷径是势在必行，估计猜测也不可免，然后找出一个大家均可接受的方案。决策情境面临高度权力运作的实际限制下，切合实际的策略必将从所谓最佳的策略转变为令人满意的策略，这点是赫伯特·西蒙所强烈主张的。

有限理性二：社会分化

假定我们再进一步放松对决策情境的假设，就会面临更多的限制。就决策者而言，他不是孤独一人而是与其他决策者、僚属、客户共存，而这些人之技巧与见识各不相同；决策情境不再是某一个办公室，而是数个办公室。每一办公室都

有一位相关人士，彼此间以电话、邮件及电脑相互联系，这个情境如今呈现社会性的分化，因此分工出现了。而对问题的诠释如今也各自有异，比如说，客户所看到的问题就不同于工作人员对问题的认知；决策者所欣赏的情境中的某些部分则是客户或幕僚工作人员未必苟同的。讯息不仅不完美，甚至可能在不同地方，品质也有很大的变动，取得上也非轻而易举。时间成了一社会性的稀有资源，不仅有限，且不同的人所能贡献出来用以解决身旁问题的时间量也不一。

在此情况下，前述令人满意的策略将不再管用，它必须通过社会情报网络的搜寻策略来加以辅助。西蒙曾将搜寻视为是一种情报资讯收集的行动，但此处所谓的搜寻隐含了一个相当社会性的过程。它需要不断地培养与维护其网络，亦即与其他不同政府层次的机关，或社区团体、私人部门等维持一个良好的工作关系。此处的决策情境不再仅仅是处于认知上局限的环境里，而是呈现社会化的分歧状况，决策的策略必须将此情境纳入考虑。决策者必须由此跨越组织间的界限，利用社会网络及接触其他专家，以便能够搜集讯息。

有限理性三：多元主义的冲突

在实际作为时，决策者除了继续接受支持外，也会面临其他人的反对与猜疑。在真实的行政世界里很难获得全盘的合作，因为其他人通常也会结盟结派，有自己的利益，因而他们会以行动来保护其机构，他们可能会追逐利益、地位及其他好处。公共事务部门通常不会仔细地阅读计划书；住宅当局对某一特殊计划的立场，可能就不同于再开发单位的立场。私人开发者可能会反驳计划部门的评估程序，如此他们才不会受到挑战。邻里的居民可能抵制对当地环境形成威胁的任何破坏。由于利益不同，因此多元主义的政治理论家便宣称：每一组织均反映了一种特殊的利益及偏见的动员方式，因此规划者和公共行政人员常常发现他们面临的是各种不同竞争者在竞争利益时，迥异而互相冲突的说法。

在多元的世界里，决策情境变得更加复杂。除了社会分歧外，相互竞争的单位使得实际决策环境更加复杂。以保健规划为例，美国国会新近的规定是：在州及区域的层级，这些规划者与管理单位的职员必须和以下这些单位共事，分别是公、私立医院，医生团体，各个医疗机构及医护消费者等等。除了这些林林总总的团体外，多元主义的决策情境又以其组织层级差异，可接近程度差异，及利益层次的差异为其特征。

在多元主义的环境下，对问题的界定也各有不同。不同的利益团体对问题的意识与评价不同。以保健规划为例，对于是否要允许当地某医院扩大经营的问题，医疗机构、医护消费者及职员的看法可能极为不同。医院本身可能视该问题为维持高品质医疗的保健设施之一；但规划人员则认为在求过于供之市场

情况下，医疗服务提供者想借此扩大其医疗服务设施；消费者对此问题的解释是，此乃关系管制与使用，因为他们发现，其他尚未能使用的服务可能更值得争取。

同样，资讯此时就成为一种政治资源。它受到竞争、操纵、独占及曲解。如何获得原始资讯的问题现在成了一系列的问题：该信任什么样的资讯？可以信任谁？面对问题被错误的解释时，我们能做什么？时间如今是个颇抢手的资源。因它允许我们研究再研究，与相关网络进行接触，集中精神去培养支援力量，抵抗反对，以及进一步地采取策略性行动。

在这些情况下，搜寻及网络建立的策略，以及专业技能、要诀与忠告良言的获得仍然不够，面对多元主义的竞争与冲突，谈判与协调就无法避免，林德布隆对此已有十分明确的说明。在多元分歧的环境里，为了解决问题而只寻找指导方针是不够的。正因为环境是由各种冲突的利益交织而成，因此渐进式的谈判是主要方法。短期政治的妥协成了切合实际的渐进策略，当有所谓"守门人"能监控着所有利害相关的各方时，该策略是相当管用的。

此外，当决策情境变得愈益复杂时，恰当的实用策略也会复杂化。换言之，实际情况改变时，实际的策略也跟着改变。最后，我们来谈谈另一种复杂层面，亦即决策情境中的结构性扭曲，此时有必要介入来纠正这些不当的扭曲。

有限理性四：结构性扭曲

在实际作为上，多元主义所能提供的是安慰多于指导方针，因为它认为冲突具有普遍性且无固定形态，因此规划者或决策者不必有所期待或事先准备好因应之道。如果每个人都像其他人一样被视为某一利益团体的一分子，那么在他们两者之间，便没有区别了。

按照多元主义的说法，权力似乎扮演着较弱的角色，因为它有一个很强烈的假设：权力广泛地散布在社会上，以至于所有受影响的利益团体，都有有效的发言权和监督权，正如林德布隆在其经典名著《渐进调适政治》中所曾提及。对此，假定质疑不算激进。难道有效的政治权力果真已广泛散布于社会各个团体与阶层吗？美国已到了贫穷的地步，失业率早在里根执政初期即已直逼20世纪20年代大萧条时期的水准。尽管女性近来在劳动力市场颇有斩获，但她们从事相同的工作，受薪却只有男性的三分之二。地区性及住宅区的隔离现象仍然相当普遍，非白种人的失业率仍远高于白种人；财富集中情况严重，有投资及主导生产性资源使用之方向的能力，并非是民主式的分配现象。的确，就定义而言，在一个资本主义的政治经济结构下，投资是不太可能民主的。简而言之，权力及能够行动与投资的能力并非平均地分配，这些不平等塑造了规划者、公共行政者及决

策者所身处的脉络。

所有的主张都是在表达自身的利益，上述说法并不表示这些主张均等同诚信且值得尊重。我们没有理由接受一个心胸狭窄者的要求：把某一种族赶到国外去，或把女性赶回厨房，或把信奉某一宗教的人送进监狱等，而寄望这样的要求可得到大众同样的关切。替公众服务的规划者、公共行政者及决策者是否应关切所有的观点与主张呢？答案当然是否定的。

相反，规划者、公共行政人员与决策者大可预期行动者在他们的政治组织环境中，不仅仅只是利益相异的原子，在一群分子中相互碰撞与竞争。这些行动者在具有一贯性之政治社会经济结构中，常常是立场相似或相斥。失业的人不太可能第二天就突然消失了。城区商业利益集团也不可能在一夜之间就收回减税的要求。贫苦者及无组织者不可能突然间对影响其社区的事务有相当的概念，且能有备而来地参与地方政府的正式民主过程。姑且不论决策情境中的行动者是否能归为两大类，广大的人口群，依种族、性别、生产资源的所有权、财富等，显现相当结构性与组织化的差异。多元主义值定每一种声音均同等有效是不切实际的。

如果他们不再执著于下列假定：决策情境中的权力与资源的分配相当平均，那么决策者即可能预期行动者在历史、社会及政治经济结构里有各自的立场。此时决策情境不是呈现出几率式的多元性，而是高度结构化的多元性，也就是说，结构与权力很难清楚地一分为二。在这样一种情境下，问题的界定本身即能反映出其社会来源。在规划过程当中，开发者所诉求的是私人财富的特权；行政官员所诉求的是形式平等与程序民主的原则；社区组织诉求的是直接民主参与的传统。当选择性的注意力转变为服务一己之私的陈述及错误地说明某一计划方案的可能影响时，资讯的提供乃成了资讯的误导。决策者的消息可能反映出决策过程中参与者的利益，正如该资讯可能勾勒出任何一个根据某一观点而来的“现实”。在此情况下，时间即权力，但此权力不太可能分配的很平均。社会资源多者通常比社会资源少者拥有较多的时间。后者经常烦忧的大都是些个人身边的事务，而替市政府、非营利私人机构、顾问公司，或地方性民间组织工作的规划者，他们常思考面对的是各式各样的决策。

在这些情况下，渐进的策略对现实便很难做回应。的确，渐进策略可能较容易规避一些不愉快之事务，但社会正义却可能是为了要得到较美好社会所需付出的代价。许多称不上是激进主义的批评家已注意到，渐进多元主义的策略可能是相当的保守。因此，在结构性扭曲与不平等的决策情境下，原本适当的策略纷纷重新加以调整，以便能朝着有效平等，实质民主参与及发言权的方向，避免制度

性之种族、性别及经济宰制的延续下去。

到底策略是什么呢？现有可供思考的方案如下：第一，传统罗斯福式的再分配自由主义政策，通常采用补偿的方式。比如，促进平等行动；反贫穷奖助金；及特定的社区发展方案等均是此类再分配策略中常见的例子。第二，制定及实施所谓“非改革派人士的改革”，亦即帮助所有人民行动起来，以进一步改变社会的权力结构。比如，中低收入户与老年人的医疗补助方案是属于再分配的策略，但由加州民主党议员德鲁姆斯（Ronald Dellums）所提议的全国保健，或新近才在全国各地通过的“劳工知之权”的职业安全卫生立法则属非改革派人士的改革呼吁。诸如此类通过立法寻找变革的行动，有助于改变社会上的权力分配 。第三，更多较为直接的非改革派的努力值得一试：规划者及公共行政人员的工作，可以特别指向社会及劳工运动，以改革现行政治经济体系。工作目标指向非改革主义的目的并无任何特殊之处，但关键在于能否辨识出并且支持真正能够影响重大体制改变的某种社会力，有些人认为部分的劳工运动属于对体制能起重大影响的社会力。另有些人则以为各种不同的社会运动肩负重大变革之责。

如果将多元主义有关于政权平等的假设，视为一种政治理想，而非是当代美国社会的一项正确描述，那么在该假设下看起来并无不妥的这些渐进式及谈判的策略就不再如此有道理。相反，我们应设计并付诸实践的策略必须能预期到权力之结构性不平等的事实，并且加以因应。诸如此类的策略，正如许多政治性及社区组织策略一样，是我们较为熟悉者。有些策略是着重在资金的管理上，如从城市开发计划到邻里住宅需求的税收问题。另外一些则是旨在帮助弱势者获得帮助，如开发地方性社区发展计划。还有一些策略是由支持妇女、种族及阶级运动，来达成政治经济结构的重组。在面对权力及生存机会两者结构性不均的情况下，积极地追求社会正义是十分必要的。此乃自由派多元主义的谈判渐进式策略所不能企及。

（资料来源：John Forester，1989，Planing in Face of Power，University ofCalifornia Press。）

思考与讨论的问题

在政策规划与设计时，理性主义有何限制？对于政策规划者而言，什么样的行动是理性的行动？在有限理性的情况下，公共管理者应该采取什么样的策略？

本章参考文献

Anderson, C.W., 1975, Public Policy-making, New York: Praeger.

Bardach, Eugene, 1977. The Implementation Game Cambridge, MIT Press.

Brewer, Garry D. and deleon, peter, 1983, The Foundations of Police Analysis, Chicago, ILL: The Dorsey Press.

Coleman, James. S., 1972, Policy Research in the Social Sciences, Morristown, N.J.: General Learning.

Dror, Yehezkel, 1968, Public Policymaking Reexamined, San Francisco, CA.: Chandler Publishing Co.

Dunn, William N., 1994, Public policy Analysis: An Introduction, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Edwards, Ⅲ, George C., 1980, Implementing Public policy, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Guba, E. G. and Lincoln, Y.S., 1981, Effective Evaluation, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Hogwood, B. W. And Peters, B. G., 1985, The Pathology of Puhlic Policy, Oxford: Clarendon Press.

Ingraham, Patricia. W., 1987, Toward More Systematic Consideration of Policy Design, Policy Studies Journal, 15 (4).

Jones, C. O., 1977, An Introduction to the Study of Public Policy: 2nd. ed.: North Scituate, MA: Duxbury.

Kingdon, John W., 1984, Agendas, Alternatives, and Public Policy, Harper Collins Publishers.

Koenig, Louis W., 1986, An Introduction to Public policy, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Linder, Stephen and Peters, B. Guy, 1992, "The Study of Policy Instruments," Policy Currents, Vol. 2, No.2.

Lindblom, Charles E., 1968, The Policy-making Process, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Lynn, Laurence E., Jr., 1980, Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis, Santa Monica, CA: Goodyear Publishing.

Mayer, Robert R. 1985. Policy and Program Planing: A Developmental Perspective. Prentice-Hall, Inc..

Nagel, Stuart, 1984, Public Policy: Means, and Methods, New York: St. Martin's Press.

Paul, E. F. and Russo, Jr, P. A., 1982, Public Policy: Issues, Analysis, and Ideology, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, Inc.

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, A., 1979, Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.

Quade, E.S., 1982, Analysis for Public Decisions. New York: Elsevier Science.

Rossi, Peter H. and Freeman, Howard E., 1982, Evaluation: A Systematic Approach, Beverly Hills, CA: Sage.

Sabatier, Paul A. and Klosterman, B., 1981, "A Comparative Analysis of Policy Implementation Under Different Statutory Regimes", in Effective Policy Implementation, Mazmanian and Sabatier, eds., Lexington, D. C. Health.

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, D., 1979, "The Conditions of Effective Implementation", Policy Analysis, 5 (Fall).

Smith, T.Alexander, 1975, The Comparative Policy Process, Santa Barbara: Clio Press.

Starling, Grover, 1979, The Politics and Economics of Public, Homewood, ILL: The Dorsey Press.

Starling, Grover, 1988 , Strategies for Policy Making, The Dorsey Press.



第 6 章

公共组织管理

组织是人类活动协调、合作的形式，其目的在于克服人类个体体能和智能的限制，达成某些群体的共同目标。从历史发展来看，组织产生的最初原因，乃是基于人类生存的需要。随着人类社会的发展，组织已经从单纯的“生存”功能，转变为复杂多元的政治、经济、社会、文化等功能。

正如管理学家杜拉克所言：组织化的社会（Organization Society），不仅是20世纪社会最大的特征，也是未来社会运作的主要形态。人类从生到死，与组织皆息息相关。现代组织的基本精神，在于理性地设计并具效率（Efficiency）和效能（Effectiveness）的组织，以便成功地达成组织目标。

公共组织，从广义而言，凡是不以营利为目的，而是服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织。从狭义上来看，乃是行使行政权，达成公共目的的组织。在新的时代，公共组织的管理出现了诸多问题，如何设计并发展更具理性与效率，更富于弹性、更具有活力的组织，便成为公共管理的一个主要议题。

重点问题

- 公共组织的性质与特征

- 科层制
- 科层制的危机与困境
- 弹性化组织与弹性化组织设计
- 学习与组织学习
- 学习性组织

6.1 公共组织的特性

随着近代官僚制度的兴起，其注重专业和效率的精神，纷纷被政府和私人部门作为其组织设计的原型，此外，管理科学的发展，许多现代科学管理的方法和技术也被政府和私人部门所采用，因此，两者在组织与管理上呈现许多相似之处。然而，政府公共组织和私人部门在本质上却存在着相当大的差异性。公共组织的特性归纳起来主要有以下几点：

1．公共组织是以追求公共利益为其价值取向

公共组织行政的推行，其主要的目的与动机，是在谋求社会的“公共利益”，一切的措施都是在顾及全局公平、公正、公开的原则下来为全体民众服务，并以最好的服务来争取民众的拥护与支持。所以，公共组织的目的在于追求公共利益，其动机在于加强服务，便民利民，使民众获得最好的福祉。而工商企业的目的与动机，则在于追求“个人利益”，而其追求的利润是眼前的、有形的、以金钱计算的。且其一切活动与决策是以“物价”或其生产产品的价格为决定因素，以赚钱为目的。

2．公共组织的活动受法律法规的限制并具法律的权威

公共组织的活动举凡预算的编制或执行、人员的晋升、资源的使用等等，皆必须在宪法或法律的规范下行动，这与私管组织有所不同，私营组织虽然也要依法而行，例如反不正当竞争法、劳资关系法，但法律的角色是边缘性的，不像公共组织那么普遍集中。最好的比喻是,公共组织是一切要依明文规定而行动,缺乏法律的授权则不敢行动,但私管组织则只要法律未明文禁止的皆可行动。

再者，公共组织所制定与执行法律是带有权威性的，其效力范围及于全国性，如不服从将受强制制裁。而私营组织所制定的规则，其效力范围是有限制的、区域性的，人员的服从是自愿性的。

3．公共组织权威的割裂

许多公共组织除了要向其上级行政单位负责外，同时也要考虑其服务对象、

立法机关、司法机关和其他人民团体的要求。一般说来，政治越民主的国家，越注重政治权威的分立和制衡。行政部门虽然较注重层级节制的权威，但相对地亦要接受来自于立法和司法部门以及辖区内人民和各利益团体的监督。

4．公共组织受到高度的公共监督

公共组织因为基本性质是政治性的组织，其一举一动都必须接受来自舆论或人民大众的批评和监督，其所作所为好似金鱼缸里的活动一样，必须是公开的、透明的。现在，许多企业为建立良好的企业形象，也越来越公开其内部运作的情况，但其公开程度是远远比不上政府组织的。目前许多国家设立的“阳光法案”、公务人员的财产申报制度、重大公共工程的公开招标，其目的就是为了引起公众的高度关切和对政府组织活动的严密监督，使公共组织的活动真正以民意为依归。

5．公共组织间的相互依存性

公共组织中的各单位、各成员彼此是相互依存的，且其运作必须要在各级政府间的网络中折衷协调，因为一个单位的工作必须在其他单位的配合下才能完成，因此，机关不能存有本位主义的想法，应打破藩篱，通力合作，以促进公共政策的有效执行。

6．公共组织政治因素的考虑

公共组织的目标和执行过程，如果忽略了政治文化的因素，则不容易理解其运作内涵。公共组织的行动必定发生在具有政治意涵的环境中，其制定的政策无论是文化的、教育的，还是经济的皆具有政治的意义，即使行政人员以其专业的标准处理公务问题，其所发生的后果也有政治上的影响。私营组织则较为忽略政治或权力关系，而不必像公共组织那样必须面对全国性的或地方性的政治利益团体以及各种相互制衡的权力关系。

7．公共组织的目标大多模糊不清且不易测量

公共组织的目标就是要创造公共利益，但公共利益大多是抽象模糊的，它似乎只是作为行政人员提醒自己负有公共责任以及必须为大多数人服务的一种象征符号。相对而言，私营组织的重要目标是创造企业组织的利润，员工的绩效是以其对组织所创造的利润为标准，由于利润是以金钱价值来衡量的，因此他们非常清楚自己的标准和绩效水平。然而，公共组织的服务对象不仅差异性大，而且对于行政人员的期望亦很多，如既要求他们公正公开、顺应和体恤民意，同时又要求他们承担许多行政责任等，总而言之，公共组织不仅目标模糊、分歧、不易测量，民众的期望亦很多，时常还会有许多冲突和矛盾产生。

8．公共组织的独占性

公共组织虽然可以通过政治权威或公共权力的行使而生产某些财货或服务，

形成一种独占市场的局面，不许私人加入竞争，但在民主国家中，基于自由经济的理念，政府所提供的财货或服务大多是属于公共财的性质。然而，因为公共财无排他性和无竞争性，很少私人会乐意去提供，此外，有些公共工程规模相当庞大，非私人组织所能担负，只好由政府来负担建设，像这些财货和服务，很少有私人愿意赔本去生产，由于政府几乎是惟一的生产者，自然没有市场竞争的问题。

9. 公共组织行为具有强制性

许多政府的活动具有强制的本质，例如，人民有纳税的义务，即使对于税务机构不满，也无法再找其他机构或另立新的机构，政府虽然是一个服务的提供者，但也是公共权力的执行者，所以，公共组织的活动本身即具有强制性，凡是在其职权范围以内的事务，皆有管辖权，如果公民有违法乱纪的行为发生，公共组织便可依法予以处分。

6.2 传统科层组织及其困境

现代国家的政府组织皆是高度正式化、严格的层级节制的科层组织。韦伯曾对这种组织的特征作了以下说明。

(1) 在科层组织中，每一位成员都有固定和正式的职掌，依法行使职权。即在科层组织中，每个人都有固定的职责；以法令规章严格限制的方法，赋予命令权，以行使固定的职责；行政的责任和权利，都有一定的规范，只有具备一定资格的人，才能受雇用。

(2) 层级节制的权力体系。是科层组织中的每一个人，都能明确地知道，该从什么人那里取得命令，并将命令传递给什么人。这样，一方面可减少混乱的现象；另一方面对下属也较容易控制。

(3) 人员的工作行为以及人员间的工作关系，须遵循法规的规定，不得掺杂个人好恶情感。也就是说，科层组织内的行为、决策和法规都是正式的，有一定的规格与要求；并且不论任何政党执政或任何人为机关首长，行政人员均要“依法行政”、“政治中立”。

(4) 科层组织内的职位，按人员的专长做合理的分工，其工作范围和权责也以法律明文规定，在这种专业分工的原则下，职位的获得主要以技能为主。

(5) 职业化倾向。人员加入组织，是根据自由契约的方式，并经过公开的考试合格后加以任用，除非人员犯错，并依法规定加以免职外，否则，行政机关不

能随便结束契约关系；相反，人员则有充分的自由，随时可以脱离行政机关。

（6）人员的工作报酬也有明文规定，有固定的薪俸制度。工资的付给主要是依照人员的地位和年资，不能因主管的好恶而有所偏私。有严格的奖惩制度和升迁制度，以鼓励员工努力工作。

（7）着重效率。行政人员的工作要明确、快速、具体，有充分的经验和知识，有档案文件等信息可供参考；工作性质具持续性、整体性且对个别案件有充分的裁量权；严格遵守上级的指令，尽量减少人力、物力、财力的浪费，有效达成目标。

显然，组织结构是影响组织运作的关键因素，决定了权威、权力的分配，决策和沟通的布置，效率和效能的达成。结构的影响也是社会性的，规范了人与人、团体与团体之间的关系，左右群体的行为表现。传统官僚组织虽然是一种理性的结构设计，在预期的正面效果之外，也产生始料不及的副作用。

1．决策权威集中化造成管理的恶性循环

传统官僚组织的结构特色之一是决策权威的集中化、强调统一指挥、单一权威的原则。权力集中的现象反映主管对人员失控的忧虑和不信任，上级未能充分信任下属，则必然采取严密的监督方式，若采取严密的监督就势必缩小主管的控制幅度，而控制幅度的缩减则造成上下层级数的增加，因而促成机关的金字塔结构形态；层级越多，权力越集中，则上下沟通越困难，越无法相互了解，这样就加重了上级对下级失控的紧张和不信任和管理上的恶性循环。

决策权威的集中化也可能引起法规的过量增长。科层法规的运用，原来是为确保工作人员工作行为的可预测性及准确性，但加上严密的监督指挥方式，反而限制了下属裁量权的行使。其结果是:人员放弃裁量权以为消极抵制,将直接影响服务品质,或是人员玩弄裁量权以图自保,二者都会造成防弊性法规的继续衍生。

2．专业分工原则的扭曲

科层体系的专业分工原则原是为发挥专才专用的效率结果，但也可能使垂直的权力斗争“水平化”。科层意识形态的消极表现为科层政府的“帝国缔造”、“本位主义”，或是“易增难减”；积极的表现则有将“科层决策模式”推向“政治权力决策模式”。

科层的水平权力争执加上上下层级的线型关系，将使组织内部、组织之间的网路联系更加困难，其影响包括中央政府各机关间的协调合作、各级政府间有关公共计划的管理、公私部门间的协作关系、与公共服务的有效传输。

3．制式化对组织效能的可能影响

传统的理论观点认为，机关的制式化程度与组织效能具有正向的线型关系。

制式化是指借工作内容、程序或法规的标准化，用以确保人员行为的一致性。制式化除了可以确保工作行为的稳定性和可预测性，借以提高机关效率外，对外亦可维护公平处理的要求，因此，构成科层体系设计的主要原则。不过，随着机关的成长与行政环境的改变，制式化对组织效能也会产生种种不利的影响：其一为线性负相关，由于制式化容易压抑工作人员的创新动机，往往会造成效能不增而反而下降；其二，制式化的努力虽然可以促成机关运作的理性化，并建立起合理的运作体制，使组织效能随之提高。但当体制作用超过其所能处理环境问题的能力时，科层的反功能就出现了，组织效能也就随之下降。

组织内部同时存在着两种竞争有限资源的对立势力，一是探察新知、发现新知的活动；一是应用所知、发现已知的活动。前者旨在突破建制另辟蹊径，试图解决新的问题，建立新的法规制度，为组织带来新的技术、程序和理念；后者则在维系体制改良规则，从常规的重复应用过程中精炼其有效性，使信念更加周全、程序更加完善、技术更加成熟，也就是守成与渐进的活动。科层体系随着生命周期的发展，势必面对这种创新与守成的两难境地。

4．遏制组织学习

组织学习是组织发展和组织创新的一个条件，理论研究和经验表明，传统的科层组织存在着遏制组织学习和创新的趋向，这主要表现在：

（1）学习动机的钝化。传统组织习惯于例行公事，往往是以固定的反应模式来应付环境的冲击，从而造成组织成员学习动机的钝化。

（2）偏好经验学习。科层体系是从成功的经验中建立起决策的模式，是一种经验式的学习。经验式的学习崇尚“渐进法则”，习惯于用老办法来处理新问题，往往低估了行政环境变化的紧迫性，长此以往，就会使组织机能因因循守旧而逐渐钝化，应变能力差，使组织的危机处理能力下降。

（3）形成组织学习的断层。根据阿吉利斯的研究，科层体系必然发展出自我防卫的组织文化：人们不是昧于事实强词夺理，想办法掌控全局以达到自己的愿望，就是逃避现实以求自身的安宁。这样，人们对组织革新问题的认识就是零散的、片面的，个人就无法从人际互动的过程中形成集体的学习行为，组织整体的革新问题就不容易获得解决。

5．科层价值与民主价值的冲突

传统官僚组织确实是一种进行管理的有效工具，但它与民主管理的理念却存在着一定的冲突。

从民主发展的过程来看，政治科层化所造成的精英统治、权力集中，与民主多数统治的原则是相背离的。民主的政体必须坚持被统治者同意的理念，但作为

行政权力核心的科层文官却非经选举任用，他们只对科层体系负责，不受选民控制。再者，科层组织的集权结构，更能有效组织力量和资源，而多元化的、分散的政治主人，确实难与其相抗。

科层体系穿透政治的手段是相当高明的。科层可以轻易地将所有的公众问题转换为行政技术予以处理，并以其理性中立的形象赢得民众的信任，从而展开与政治体系的对抗竞争。科层更能利用政务首长的专业知识限制，发挥其行政运作的战略地位，创造机关内部的“矮化政治”，借以谋取集团私利，而这种科层政治化的事实，外人是难以认识的。所以，科层政治化的结果，使科层的价值取向与民主行政的价值取向相背离。如表6—1、表6—2所示。

表6—1　　　　民主与科层价值的对比

民主行政的价值	科层的价值
● 平等性	● 层级节制
● 政权转换更替	● 资深优先
● 自由抉择	● 命令服从
● 多元意见、多元发展	● 单一意见、整体发展
● 公民资格的普遍参与	● 惟专业资格
● 凡事公开透明	● 讲求机密
● 社群一体意识	● 对事不对人
● 由选举而获其正当性	● 讲求专业技能

表6—2　　　　民主与科层价值的对比

民主行政的伦理观	科层体系的伦理观
● 向民众负责	● 只对上级长官负责
● 容许参与决策	● 决策权力集中
● 公开透明	● 讲求严格的法令规章
● 公民有表达异议的权利	● 权力控制
● 体察地区性的差别和利益	● 政策政令的完整统一

6．科层价值与人格成长的冲突

科层组织的理性行为、专业化分工、权力作用和严密控制的四种价值观，与成人追求主动、自主、创造、负责等人格成长的趋向背道而驰，当人格长期遭受压抑的时候，消极顺势、心理逃避与幼稚等病态行为就会产生。

异化的心理情感，导致个人对自我的无力感。当个人的独立性被团体的统一性取代时，个人对自己行为的后果就无法把握，对自己就没有信心；就会导致个人与他人间的无规范感，就容易产生表里不一或阳奉阴违，就不容易信任别人。

科层体系要求的“整合性”，使单一忠诚和纪律遵守成为组织内部的美德，只重视规范的行为，而忽视了个人间的不同差异，压抑了个性的发展。

科层组织要求的绝对服从关系，使组织成员逐渐丧失了独立解决问题的能力，团体的盲从现象就会发生。

7．防卫型的官僚人格

层级节制、专业分工、照章行事、缺乏人情的科层体系，常常会造成官僚的防卫性格，这种性格反映在个人对于照顾、被爱、爱人、安全等需要的失望和焦虑。官僚的防卫人格，在不同的层级中有着不同的表现：

（1）高层管理者在组织晋升的过程中，养成要求完美、冷酷、自爱的个性，有高处不胜寒的孤立感。

（2）中层管理者为贯彻任务，而有敌对、压抑、支配的行为倾向。

（3）基层人员则因为所处地位的关系，有自我放任或听天由命的行为倾向。

防卫型的官僚性格将人类从情绪、感情的本性中抽离出来，所以，在人际关系上表现出两种极端的态度：对己有利者老练世故、热情照应；对己无益者冷漠无情、吝于关怀。

6.3 弹性化政府的组织设计

学者本尼斯（Warren Bennis）指出，依据工具理性所建构的传统官僚体系是工业革命下的产物，它已脱离现实而无法有效地解决层出不穷的问题，无法应对快速变迁所带来的冲击。根据本尼斯的观察，造成传统层级化组织失效的原因主要有以下几项：

（1）环境因素。当代科技的快速发展与分化使组织间的相互依存性高于竞争性，环境的变迁影响和制约着组织的发展。

（2）人口特质的改变。现代社会已发展成为具有高教育水准的社会，人员文化素质的提高，使得人们的工作变换率大大增高；同时，由于交通工具的便利，人们不再局限于在一个地方或一个单位工作一辈子。

（3）工作价值观的改变。由于工作价值观的改变，人们开始要求和重视工作上的自主权和参与感。

（4）组织任务与目标的变化。现代组织任务的完成将需要精密的技术予以支持，组织的任务将会变得更复杂和更无法预测，目标亦会变得更加复杂，相互间的冲突也会随之相对增多。

(5) 组织结构的改变。未来组织结构的关键字是"暂时性"(Temporary),组织结构必须具备有快速适应与变迁的暂时性系统,以问题为导向,人们不再依层级及角色作垂直的分化,而是以其专长机动地调整。

(6) 激励因素的改变。由于人们需求的多元化,具有挑战性的、创造性的工作,将会成为未来组织重要的内在激励因素。

政府结构的弹性化与功能化是当代民主政府的趋势,弹性化的政府结构的特性为:一是能够适应时代的变化并满足社会的需求;二是能够迅速地解决问题并提高组织的效能。这正如美国著名的行政学者全钟燮早在80年代中期所指出的:社会的本质已发生了根本的变化,迫切要求人们必须从权变的观点来处理、解决及设计公共事务及公共问题。因此,无论是公共政策的制定与执行、公共组织的设计与发展、人力资源的管理与发展等,均需要反映社会的本质与价值观,以提升社会的公平与正义,并兼顾效率、效能的达成,只有这样,才能使公共组织具有弹性和动态适应性,才能回应未来社会变迁的挑战。

根据斯泰西(Stacey)的说法,弹性化组织,指的是一种扁平化的组织结构,以此去除中层管理者与扩大控制幅度以改善垂直的沟通,管理者的角色不再是指挥与控制,而是教导与树立榜样。其定义有两个:

(1) 弹性化的结构乃是一简单、高度分化的结构,决策权与控制权充分下放。

(2) 弹性化结构将促使组织成员跨越功能与事业单位的界限。

一个弹性化的组织结构将包含一群自我管理的团队,团队的成员则视达成任务的需要而结合各种不同专长的人,团队的建立可以是暂时的,也可以是永久的,并视弹性化的程度来决定成员的流动、决策的权力以及沟通的方式。弹性化越低,成员的流动越困难,所能决定的事越少,沟通的管道越狭窄。反之,弹性化越高,则成员的流动就比较容易,决策与控制资源的幅度就越大,团队间的信息流通就越加频繁。

组织规模、组织策略、科技与外在环境乃是影响组织结构的重要因素,组织需视其规模的大小、策略、科技的应用与环境的复杂性来决定组织结构的形态,同时,组织结构弹性化的程度亦需要根据以上四个变数的情况来加以设计。当组织规模扩大时,将提升结构的复杂性,复杂乃意味着情报的流失,而情报的流失终将导致组织适应外在环境能力的减弱,从而破坏组织的效能,因此,如何避免组织规模扩大所造成的资讯沟通的障碍,将是组织结构设计的重点所在。组织策略是指组织的长期目标以及为达成此目标所采用的行动方案与资源分配。因此,策略包含了手段与目的,当组织寻求成长的时候,其策略就会变得越来越模糊与

复杂，这便会增加组织内部各单位的相互依赖性与协调整合的需求，进而必须重新设计组织结构以维持组织的绩效。组织结构与策略的关系必须视外在竞争压力而定，组织所面对的竞争和压力越少，组织结构的调整就越缓慢。在组织的研究中，科技一直是用以解释组织间差异的重要变数之一，尤其是所有倡导“科技决定论”者，更认为每一种技术的运用，皆有与其相配合的组织结构，因而需要不同的协调方式与控制方法。虽然组织结构是否一定受制于其所使用的科技仍有许多争议，不过可以确定的是，科技对组织结构必然会产生一定程度的影响。

组织乃是一开放的系统，组织的环境影响着组织的运作与组织绩效，这其中包含了政治的、经济的、社会的、文化的与科技的影响，组织必须有效地回应这些外在环境的变动与需求，并经由输入、输出与反馈的过程维持与外在环境的均衡，通常组织的外在环境越复杂，组织所必须接收与处理的资讯也就越庞大和多样化，因此，在组织结构的设计上便必须有利于内部沟通与资讯的交流。目前，组织所面对的环境更加动态与不确定，传统组织必然无法适应，取而代之的将是充满弹性化的组织结构。

组织结构弹性化的趋势是不可避免的，因此，许多组织理论学者纷纷提出了各种新的组织结构的设计。从早期的委员会制到矩阵式组织，以至于目前最新的网路组织，其设计的焦点不外是如何建构更具弹性化与反应力的组织结构。

委员会制

委员会制是一种有别于首长制的组织结构，其决策是由一群具有相关经验与背景的人所共同决定并各自行使其不同的职能。委员会可以是暂时的，也可以是永久的，需根据所承担的任务来确定。例如，瑞士的联邦政府便是委员会制的代表，所有决策皆由委员会开会集体决定，总统无权决定任何大政方针，总统是名义上的国家元首，联邦行政委员会才是真正具有实权的机关，委员会委员各自掌管有关部门的业务。

委员会制的优点是：（1）可容纳各方面的意见和建议，能集思广益，可以避免一个人决策的偏执或失误；（2）彼此可以相互监督和相互牵制，不易营私舞弊；（3）大家分工又合作，可减轻工作负担，有利于提高工作效率；（4）不受上级长官的过分干涉，有较多的自主和自由，符合民主精神。

委员会制的缺点是：（1）责任不确定，事权不专一，容易发生功则相争、过则相诿的现象；（2）委员之间因权责、地位相同，容易形成彼此的倾轧和排挤；

（3）力量不集中，行动迟缓，容易贻误战机，影响工作效率；（4）讨论研究，多人参加，难以保守机密。

自我包含的部门结构与分离的结构

自我包含的部门结构（Self-Contained Departmental Structures）是指于正式的层级之外，专门成立的为达成某种特别任务或目标的分支部门，此部门拥有完成任务所需要的所有资源与专才，且不受正式层级的约束。自我包含的部门结构并不排斥传统功能分部化的组织形态，因此，主要的焦点乃是将它置于哪一层级。通常，自我包含的部门结构可依照三种层面来执行：（1）根据不同的产品或服务；（2）根据不同的地理位置；（3）根据不同的服务对象。

自我包含的部门结构的优点是：（1）可简化单位间的协调整合问题；（2）于庞大的组织中仍能维持控制；（3）有利于明确区划不同的产品、地区与服务对象；（4）有利于上层控制系统的绩效监督；（5）目标明确，有一定的自主性，有利于员工的激励；（6）自我包含的部门结构将决策权下放至问题的领域，有利于作出正确的决策。

自我包含的部门结构的缺点是：（1）各部门间资源的重复，以及无法共用资源；（2）降低技术的专业化；（3）部门间容易造成恶性竞争。

自我包含的部门结构已具弹性化结构的雏形，不过由于部门的成立乃只限于以产品、地区或顾客为基础，且成员无法视需要而任意更动，这便是自我包含的部门结构的一大缺憾。

分离的结构（The Divisional Structure）是从现有的层级分离出一个独立自主的单位，并由总部来进行协调与控制，每一个分离的部门皆有决策的权力与自主的专业能力，并由部门管理者全权负责此部门的财务、人事等事项。总部亦可视需要而给予适时的支援。分离的部门通常是依据特殊的产品或服务面成立，且内部的结构较为庞大。

分离的结构的优点有：（1）部门管理者拥有完整的权力和责任，可避免传统官僚权责不清的现象；（2）分离的部门能够免除上级运作细节的监督，可专注于长远重要的问题；（3）自主性与自我包含的特性有助于训练通才管理者；（4）分离的部门由于自主性高，有自我承担风险的能力，即便绩效不佳也不会影响到整个组织。

分离的结构的缺点有：（1）容易引起资源与活动的重复；（2）部门间容易起冲突；（3）容易造成协调上的困难。

矩阵式组织

矩阵式组织（Matrix Organization）又称“专案组织”（Project Organization），是指为达成某种特殊的工作而进行的团队组合，也就是为解决某种特殊问题所建立的团队或工作小组。矩阵式组织是一种很有效且逐渐风行的组织形式，此类组织的成员乃是自功能部门借调而来，任务完成后，工作人员归还原来的部门，因此，矩阵式组织打破了传统层级节制组织所坚持的命令一致原则，组织成员必须同时听从原来功能性部门管理者与专案管理者的指挥，但这种双重的命令体系亦为以后的冲突埋下了伏笔。

矩阵式组织的优点有：(1) 可促进整合复杂与相互依赖的活动；(2) 双重的权威体系避免了组织成员各行其是、目标错置的现象，可降低传统官僚组织的弊病；(3) 提升专业人员的有效分配；(4) 可提高适应外在环境的反应能力；(5) 可以营造民主管理的环境与气氛，有利于员工激励；(6) 任务明确，有助于目标的达成；(7) 有助于培养通才。

矩阵式组织的缺点有：(1) 决策复杂化；(2) 难以达成权力的平衡；(3) 多重利益所造成的政治性活动；(4) 双重权威所造成的角色冲突；(5) 人员变动大，造成心理不安。

跨越功能的团队

跨越功能的团队（Cross-Functional Teams）与矩阵式组织相似，都是从各功能部门中借调其成员以组成团队，不同的是跨功能团队的领导者具有完整的权力指挥其成员，因此不会发生矩阵式组织中因双重命令体系所引起的冲突。团队内的事务主要由团队成员自己沟通协调，并没有正式的权威来统辖。跨越功能的团队其生命周期较短，当任务完成后，团队便解散，其成员则因新任务或新计划与其他专家组成新的团队，团队的成员可以随着任务的变化或需求而变动。此种弹性化的人力资源应用方式，可以迅速回应外在环境的变化与服务对象的需求，可以随时针对问题成立弹性化的组合，可以避免专业分工所组成的僵化和协调困难，同时，由于决策的下放与任务完成的挑战性，还可激发组织成员的成就感和责任心，为组织带来生机与活力。

由于此种团队形态跨越组织现存的权威体系，因此，跨功能团队的领导者便扮演着十分重要的角色，通常跨功能团队领导者的来源包括：

(1) 由主管部门的高层人员担任；

(2) 由受团队活动影响最深切的部门担任；

(3) 由参与团队的各部门人员轮流担任；

（4）由功能性部门之外另聘请方案管理人担任。

跨功能团队的领导者不像传统层级的管理者，他们对于团队与团队成员缺乏正式的权威，因此，必须依靠影响力来领导团队，而其领导者必须具备以下条件：

（1）团队的领导者为组织中拥有较高声望者；

（2）团队的领导者拥有较高深的专业知识；

（3）团队的领导者对于计划方案的预算具有控制权；

（4）团队的领导者比其他成员拥有较多的资讯。

跨越功能的团队虽然能够使组织较迅速地回应环境的变化与顾客的要求，使决策的制定更能够接近顾客与掌握最多信息的人，但是，这势必会降低决策制定的专业性，影响对问题的宏观考虑，另外，团队用来决定跨单位事务与沟通协调的时间成本，以及不同单位所可能引发的冲突，也是在成立跨功能团队时必须考虑的。

团队的成立必然会减损管理者的正式权威并增加沟通与协调的需要，因此，组织在成立团队时，必须向组织成员灌输合作的信念，培养其自我管理的能力，并将管理者的角色转化为领导者，以影响力取代权威，只有这样，才能真正获得一个有效的团队组织。

网络组织

网络组织（Network Organization）乃是一种以契约为结合基础的动态联结体，其通常拥有一个核心组织以负责统筹协调与其他组织间的关系与活动，一反过去组织完全包办所有事务所必须具有的功能。网络组织的核心可视需要而与任何其他组织产生联结或中断关系，因此，它是一种几乎没有界限的组织形态。

网络组织与其他团队形态的组织结构不同，网络中的各组织并无自我包含（Self-Contained）的能力，它们必须与其他组织合作才有存在的价值，这种依赖自我管理的组织形式极大地提高了组织的弹性和对外界的反应能力。由于网络组织拥有极端分散与动态的特质，因此必须借助于现代信息技术作为彼此沟通与协调的桥梁。信息技术的应用促使组织突破以往地域性的界限与公文旅行的限制，已从过去文书处理的功能转变为策略的通讯工具，因此，信息网跨的建立已成为网络组织的必备条件。

一般而言，建构网络组织的步骤为：

第一步：打破疆界，依专长塑造有竞争力的分子。

第二步：解决内部计价问题。境界打破后，由于都是独立的个体，彼此合作就需要考虑如何计价。

第三步：授权。从组织分裂出来的“分子”要能运作，关键在于拥有权力。

第四步：培养能力。要让“分子”能独立运作并决策，就要提高组织中领导者的能力。

第五步：信息流通。能否获得信息，是衡量网络组织的一个重要指标，传统的组织由于受层级节制的限制，信息流通就像漏斗往下，越来越少，主管因掌握信息而拥有权力。在网络组织中，“分子”里的成员都是专业分子，因此，必须拥有第一手信息，以作为决策的依据。

网路组织虽然可以提升组织的效率和适应能力，但也带来许多冲击，而管理层首当其冲，从垂直的上下职位，改变为平行的职位分配，在传统的组织中，权力来自层级和掌握的信息，而网路组织则以任务为结合，靠的是成员的专业能力；由于信息透明流通，不须通过层级传递，所以层级会逐渐淡化，中层主管将慢慢消失，领导者的角色将从发号施令转变为后勤支援，负责协调，使每一“分子”的作用和能力得以发挥。

6.4 组织设计：组织学习的观点

现代组织面临着许多重大而且快速的变革，如何使组织能够适应环境的变迁而获得永续性的生存与发展，一直是组织理论所探讨的话题。自 1980 年以来，许多学者针对新的环境变化，认为组织管理要改变传统的只重结构而忽视组织原本所拥有的智力以及学习能力的做法，主张重视组织学习，构建一个具有弹性、创新性、开放性，更能适应快速环境变化的学习型组织。

学习与组织学习

学习是我们与生俱来的本能，它在人类社会中扮演了十分重要的角色。学习本身的行为是一个历程，其中包含了持续的刺激与反应，经由行动的转化、重组与整合，使我们可以反复地验证生活经验，并从经验中不断修正自己的行为，使行为符合社会的期待，而且能适应环境的变迁。学习有个人学习与组织学习、适应性学习与创新学习之分。

所谓的组织学习，是为了促进组织的长期效能与生存发展，而在适应环境变

化的过程中，对其基本的信念、态度和行为、结构和方式进行调整，从而获取一种面对各种问题持续改善的能力。组织学习不等于组织适应，组织适应属于被动防卫调整，而组织学习属于主动的攻势调整。

学习型组织的意涵与特征

随着组织学习理论的发展，近些年越来越多的学者倡导建立学习型组织（Learning Organization）。何为学习型组织，目前尚没有一致的看法。学习型组织的积极倡导者圣吉（Peter Senge）只是笼统地认为，学习型组织是"一种兢兢业业创造未来的组织"。自此以后，许多学者对学习型组织进行了探讨。

学者丹尼尔·托宾（Daniel R. Tobin，1993）认为，学习型组织有三个特点：（1）接受新观念的开放性；（2）具有鼓励并提供创新机会的文化；（3）具有组织的整体目的与目标，并理解每一个人对其贡献的工作等普遍性知识。

学者豪哥蒂等人认为，学习型组织的基本特征与价值是：（1）学习意识甚强；（2）强烈地效命于新知识与新技术的创造与传播；（3）敏于学习组织外部世界的知识。

尽管对学习型组织有不同看法，但可以肯定的是：学习型组织是一种不断在学习与转化的组织，其学习的起点在组织成员、工作团体和整个组织。学习是一种持续性、战略性运用过程，并与工作相结合。学习的结果将会导致知识、信念及行为的改变，并可强化组织创新与成长的能力。

关于学习型组织的特征，魏特金斯和马席克（Watkins and Marsick，1993）在他们著的《形塑学习型组织》一书中，根据美国两家公司的管理方式，对其特征作了详细的描绘，主要特征如下：

（1）领导者能采行风险承诺及试验性的模式；

（2）分权式的决策；

（3）对学习能力进行技术性的记载并审核；

（4）有系统的分享信息，并将其运用于工作实务上；

（5）对员工的创见予以奖赏，并形成一套制度；

（6）对长期的成果以及对他人工作之影响等均能作深入的考虑；

（7）经常运用跨功能性（Cross-Function）的工作团队；

（8）从日常工作的经验中提供员工学习的机会；

（9）培养出回馈与坦诚的组织文化。

关于传统组织与学习型组织的区别，可从表6—3中看出。

表 6—3 传统组织与学习型组织的区别

	传统式的组织学习系统	学习型的组织学习系统
● 隐喻	机械式的组织、封闭的系统、官僚式的组织	有机式的组织、开放的系统、自我设计的组织、全息式的组织
● 学习体系的构成	由硬性的组织目标、部门层级分工、控制机制和法令规章所组成	借软性的共同愿景、自发的动机、开放的心灵和团队精神来维系
● 组织学习的理念		
学习的信念	每一行业都有其行业本色，只要尽心尽力就可以从经验中找到制胜的“法门”	行业固有其本色，但经验如流水；重要的是过去的方法今日是否依然行得通，是否已经充分掌握了全部经验，而我们又如何体会这些经验
学习的着眼点	规避风险、寻求稳定，讲究思想的一致性、行为的可预测性；效率至上	肯冒险、变动是常态，鼓励创新、异议，尝试实验、面对失败；效率其次，效果才重要
学习的类型	适应性的学习；想办法使组织配合环境，调整手段、规划和方法	创造性的学习；想办法让环境来配合组织，根本改变目标、规范与想法
学习的时间取向	过去和现在	现在和未来
学习的张力	渐进式的体制改革	理论与实践的辩证修正，很可能是激烈的、反体制的
● 组织的结构安排		
结构的形态	层级节制的组织设计	以工作团队为单位构成网络体系
权力的分配	高塔式、中央集权，决策悉由高层作出	扁平式、地方分权，授权参与但需顾及整体
控制的机制	一切按正式文书法规来进行，不必怀疑	肯定人员有自我管理的能力，重点在价值的引导
整合的机制	借命令服从的关系来维持	借团队合作精神来达成
流通的流程	上下层级式的信息流通	向上下左右接邻的个人或单位进行沟通，形成网状式的信息通路
● 人力资源管理		
绩效的考评	以片断的绩效数据为依据，缩小评等差距	以整体事功为依据，扩大良莠之差距
诱因与报偿	单纯以金钱为主	附加个人生涯发展的机会
职位	以头衔、阶级区分	以事功大小区分
升迁降调	部门内部的局部流动	跨部门的职务轮换与锻炼

续前表

	传统式的组织学习系统	学习型的组织学习系统
● 组织文化		
价值观念	利己取向、重视个人成就，孤芳自赏、独善其身	利他取向、强调集体成就。尊重人性、互敬互爱、精诚团结
人际交往的态度	竞争的、不是你输就是我赢	合作的，你赢我也赢，双赢的态度
批评讨论的立场	自我防卫、怪罪他人，迷信权威、不求甚解	开放的心态，勇于揭露自我，实事求是、追求真理
冲突的解决	避免冲突表面化、互留情面	面对争议表明立场，坦诚交谈，承认错误
● 管理者的行为		
心胸眼界	主导一切，非我不可	宽容异议，不必唯我
思考问题的着眼点	视野狭窄，拘泥于枝微末节	视野开阔，综观全局
对问题的反应	以安定现状为前提	求新求变
行事方式	巩固自己的名誉地位	设身处地，反求诸己
领导风格	以英雄的形象出现，信仰权威独断式的领导方法	做促成部属愿望实现的忠仆；民主参与式的领导作风

学习型组织的建立

一个组织如何促使自己的组织从传统组织转变为学习型组织呢？学者托宾（Tobin，1993）提出了学习型组织建立的五项基本原则。

（1）每一个人都是一学习者。在学习型组织中，从上到下，每一个人都要学习，并从实际中学习，无人能例外。

（2）彼此相互学习。在学习型组织中，学习不仅仅限于有结构的教育与训练方案，人人相互学习。学习是相互增强的，在学习型组织中，学习与知识的总效用大于组织中个人的学习与知识的总和。

（3）学习促进变革。学习可以使人认识到变革的需要，当人们学习时，将会发现做事更好的方法，以及增加个人与组织生产力进步的方法，这比管理层强迫推动变革，更容易使人接受。

（4）学习是持续的。传续的学习与终身学习也是学习型组织的标志之一。组织要促进与建立持续性学习的组织气氛，鼓励并促使员工接受新的观念、新的思想。

（5）学习是一项投资，而非消费。学习型组织视教育活动为组织未来的一项投资，而不是可以避免的消费，学习活动也是人力资本的投资。组织的实体资产要保存；同样，组织对知识的储存也是非常必要的。

另外，学习型组织的积极倡导者圣吉也提出了建立学习型组织的五项修炼：

（1）系统思维（Systematic Thinking）。系统思维是学习型组织的精髓。系统思维要求认识事物间的因果关系；认识事物互为因果的循环关系；认识事物发展的兴衰循环原理；破除二分法的价值思维习惯；把握动态的系统反馈；培养整体的思考习惯。

（2）自我精进（Personal Mastery）。学习型组织要培养个人自我挑战的胸怀，专注于内在抱负和需求；从失败中学习；要有摆脱逆境，越挫越勇的信心与斗志。

（3）改变心智模式（Mental Model）。组织应改变传统的权威关系；领导应敞开胸怀，接纳异议，调整刻板的心智模式；而组织上下在开放互信的环境中，迸发出集体智慧。

（4）建立共同愿景（Building Shared Vision）。组织应建立共同愿景。共同愿景建立在组织成员的期许基础上，共同愿景是自下而上的过程；共同愿景应有进阶指标。

（5）团队学习（Team Learning）。通过团体成员间的对话和讨论，促进团队学习。

本章小结

1. 公共组织一般指行使公权力，达成公共目的的组织。公共组织的特征在于：以公共利益为取向；受法律的限制；权威的割裂；受到公共的监督；互依性；政治因素的考虑；目标不易衡量；独占性；强制性等。

2. 传统科层组织面临许多困境和危机，如权力集中；专业化分工的扭曲；低效能；遏制组织学习；科层价值与民主价值的冲突等。

3. 弹性化组织设计旨在改变传统科层组织的弊端。典型的弹性化组织包括：委员会制；自我包含的组织结构；矩阵式组织；跨越功能的团体；网络组织等。

4. 在变革的时代，组织的学习能力十分重要。建立学习型组织已成为时代的选择。学习型组织最大的特征在于其开放性；分权；信息分享；对创新的重视等。



公共组织　　科层制　　组织设计　　弹性化组织设计　　委员会制　　矩

阵式组织　　网络式组织　　学习与组织学习　　学习性组织

复习思考题

1．何谓公共组织？公共组织有何特性？

2．公共组织存在着许多弊病，请对这些弊病予以分析。

3．我国公共组织有哪些病象？试对公共组织的病象成因予以分析并提出改革之道。

4．弹性化组织设计有多种形式，试分析不同形式的弹性化组织的特性。

5．何谓组织学习和学习型组织？学习型组织有什么特点？

6．传统的科层组织与学习型组织有何不同？试比较二者的差异。

7．一个组织如何才能成为真正的学习型组织？

8．从 20 世纪 80 年代以来，我国多次对政府机构进行改革，有哪些成功的经验和失败的教训？



有效的政府组织的基本要求

公共组织学家雷尼（H.G. Rainey）和斯坦鲍尔（P. Steinbauer）在对理论研究进行检视和经验观察、实证分析的基础上，发现有效的政府组织具有如下基本特征和构成要素：

1．与监督当局（Oversight Authorities），包括立法、司法、行政机关的关系

有效的组织与监督当局有良好的关系。这些监督机关是支持的（如提供必要的资源和权威支持良好的绩效），是分权的（不干预微观管理和决策），而且重视组织使命的达成（如用命令方式强调绩效）。

2．与其他利害相关者的关系（Stakeholders）

有效的组织与利害集团有良好的关系，能从它们中获得资源和支持，同时又能保持自己的自主性和影响。

有效的组织能够得到民意和民众的支持。

有效的组织与其联盟者和伙伴如外包者、公私组织、非营利组织保持良好的

关系。

3．自主性（Autonomy）

有效的组织在运作过程和追求组织使命的过程中，在与外部利害关系者的交往中，能保持较高程度的自主性，但这种自主性又不是太高。

4．使命诱发力（Mission Valence）

政府组织的使命诱发力越高，其运作和管理越有效。使命是对社会的贡献、组织的目的和目标。一个组织的使命的吸引力越大，越能得到支持，越能吸引人们加入组织，并激励人们工作。

5．组织文化（Organizational Culture）

有效的政府组织具有与使命达成有效结合的、强烈的组织文化。组织文化指组织共有的意识形态，包括共同拥有的价值和信念。

6．领导（Leadership）

组织的领导越有效，则组织越有效。有效领导的基本特征在于：稳定、多样性、对使命的承诺、有效地应对政治和行政的限制。

7．工作设计（Task Design）

组织的工作设计越能给组织成员提供更多的外在的和内在的奖励，组织越有效。

8．技术的运用（Utilization of Technology）和人类资源的发展

有效的组织运用团队建设（team building）、系统培训、平衡成员和组织需求等方式开发人类资源，采用信息公开、自动化、成本效益分析等方法技术。

9．职业主义（Professionalism）

职业主义能够强化组织的绩效，此外，职业规范和技能训练为组织成员提供了诱因和指导。

10．动机（Motivation）

有效的政府组织，其成员拥有高的动机，包括高层次的公共服务动机、使命动机和工作动机。

（资料来源：Hal G. Rainey and Paula Steinbauer，1999，Galloping Elephants：Developing Elements of a Theory of Effective Government Organization，in Journal of Public Administration Research and Theory，January，1999。）

本章参考文献

Argyris，C.，1960，Understanding Organizational Behavior，Homewood，IL：

Richard D. Irwin.

——1992, On Organizational Learning, Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.

Argyris, C. and E. Bakke, 1954, Organization Structure and Dynamics, New Haven, CT: Yale University.

Bergquist, William, 1993, The Postmodern Organization: Mastering the Art of Irreversible Change, San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.

Blau, Peter M. and W. Richard Scott, 1962, Formal Organizations, San Francisco: Chandler Publishing Company.

Bozeman, Barry, 1987, All Organization Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories, San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.

Caiden, G., 1991, Administrative Reform Comes of Age, New York: Walter de Gruyter.

Clegg, S., 1990, Modern Organization: Organization Studies in the Postmndern World, London: Sage.

Crozier, M, 1964, The Bureaucratic Phenomenon, London: Tavistock.

Daft, Richard L., 1986, Organization Theory and Design, 2nd ed. St. Paul: West Publishing Company.

Denhardt, Robert, 1984, Theories of Public Organization, Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Downs, A., 1966, Inside Bureaucracy, Boston, MA: Little, Brown and Company.

Etzioni, Amitai, 1964, Mndern Organization, Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Goodsell, C., 1994, 3rd ed. The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic, Chatham, NJ: Chatham House.

Hummel, R.:, 1987, 3rd ed. The Bureaucracy Experience, New York: St. Martin's.

Katz, Daniel, and Robert Kahn, 1978, The Social Psychology of Organizations (2nd ed.) New York: Wiley.

March, J. and H. Simon, 1958, Organization. New York: John Wiley and Sons.

Morgan, Gareth, 1986, Images of Organization, Beverly Hills, CA: Sage

Publications.

Rosenbloom, H., 1993, 3rd ed. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, New York: McGraw-Hill.

Thompson, James, 1969, Organization in Action, New York: McGraw-Hill, Inc.

Tobin, Daniel R., 1993, Re-Educating the Corporation: Foundations for the Learning Organization, Essex Junction, VT: Oliver Wight Publications, Inc.

Weber, M., 1962, "Bureaucracy," in H. Gerth and C. Mills (eds.), From Max Weber: Essays in Sociology, New York: Oxford University Press, 196—224.



第 7 章

公共组织中的领导

任何一个组织，无论是公共的还是私营的，都是一个社会心理系统，更准确地说，它是一个相互影响的系统。因为，组织的主体是人，而人与人之间的交互行为实为人员之间相互影响的过程。对于一个公共组织的管理者，特别是高层管理者而言，如何有效地运用影响力系统，整合组织中个人的努力，并使之与组织目标相结合，最终实现达到组织的绩效，确实是一个重要的问题。这一问题实质上便是如何实施有效的领导问题。

有效的组织领导，取决于诸多因素，如个人的特质、行为方式、方法与艺术、外在环境等等。本章的核心主体是探讨如何促进有效的领导。

重点问题

- 领导与影响力系统
- 领导权力与领导效能
- 领导方式理论
- 权变领导理论
- 转换式领导理论

7.1 领导与影响力系统

领导的含义

何谓领导（Leadership），这是一个在领导研究领域一直争论不定的问题，从研究领导的文献中可以发现，人们从不同的角度给领导下了不同的定义，正如学者本尼斯所言："领导的观念既复杂又难以掌握，所以人们用许多词语试图加以解释，结果是越描越黑。"

在本书中，我们倾向于接受这样一个领导的概念：领导乃是领导者在各种环境中系统地影响组织成员行为以达到组织目标的过程，也就是说，领导是与组织成员之间相互影响关系的确立过程。

领导的影响方式

影响过程，意味着影响者（领导者）对另一方（被影响者）的作用。当然，影响者可以利用不同方式去影响他人；影响者的行动可能改变对象的态度、价值、行为的一种或数种；对象改变的幅度可能是影响者所意图的，也可能不是；影响者的影响力可以强到足以控制对象的行为，也可以弱到只让对象感到有"压力"，但却不至于因而去做不愿做的事情。

由于不同影响方式所需的条件不同，其效果也不一样。依据领导学学者约克（Gary A. Yukl）的研究，领导的影响方式包括以下方面：

1．合法的要求（Legitimate Request）

合法的要求是组织内常见的影响方式，当组织成员体认到影响者有"权"要求而服从这一要求时，这种影响方式出现，要求的合法性基于：领导者的正式权威；传统；群体规范。服从的动机可能是已经内化的对权威人士服从的信念，或是其他如合作、礼貌、尊重传统、忠于组织等内化的价值。

2．制约的服从（Instrumental Compliance）

领导者明示或暗示某人如改变行为将获得有形的结果时，制约服从便产生了。制约的服从包括领导者操纵奖酬来实现，故称之为奖酬权。当对象依赖影响者获得某一重要奖酬时，制约服从便会产生。

3．强迫（Coercion）

影响者在对象不服从时，威胁要对他不利，而且当影响者的威胁很可信，也就是被认为有能力且将要引发不良后果时，服从便会产生。

4. 理性的说服（Rational Persuasion）

领导者用理性说服的方式，使对象相信他建议的行为，是对象满足需要或达成目标的最好方式和方法。影响若要成功，必须了解对象的需要、目标和对情景的认识；他必须精于逻辑推论，及显示可信的证据。

5. 理性的信任（Rational Faith）

领导者运用理性的说服时，必须用逻辑推论和举出能支持他所建议的行为的好处。但在理性的信任下，影响者的建议本身即足以引发对象的服从，而不需任何解释。对象对影响者的专才和信用相当信任。如病人服从医生开的药时，并不知道药的内容和治疗过程如何；又如管理者听从法律顾问的建议避免诉讼。与理性说服一样，影响者并不控制对象所渴望的结果，仅只是具有达成该结果的知识。

6. 鼓舞的诉求（Inspirational Appeal）

当对象被诱导从事某一能表达其价值和理想的事时，鼓舞的诉求便发生了。影响者经说服对象，使之相信所要求的行为和某一种重要的价值观是相互连结的。如“报效国家”“正义的事业”等等。

7. 教导（Indoctrination）

要确保组织成员具有某种价值观，从而达到鼓舞的诉求，组织可以将不具备这种价值观的人排斥于门外，亦可以通过教导和社会化的过程，向组织成员灌输组织期望的价值观，强化组织成员对组织的承诺和对价值的信赖。

8. 个人认同（Personal Identification）

当人们模仿或敬佩影响者的行为，并且发展出类似的态度时，就产生了个人认同。这种影响方式普遍发生在英雄、明星、政治和宗教领袖的身上。影响者可以塑造某种行为模式，供人模仿。有魅力的影响者，其潜在的影响力称之为“参考权”（Referent Power）。

9. 改变情境（Situational Engineering）

操纵和改变相关的物质和社会情境，可以间接地影响一个人的态度和行为。由于人的行为部分是由其对环境的机会和限制的知觉所决定，所以改变和重新安排环境，可以很微妙地改变人的行为。

10. 决策认同（Decision Identification）

个人在参与制定某一决策时，如感到对最后的抉择相当有影响力，他将认同该决策，视之为他的“决策”，此种认同和自我投入的结果，将使他乐于努力执行该决策，因此，当影响者所作的决策须交由他人执行时，最好让他人参与制定决策，以影响他们积极地执行决策。当然，对象必须同意此种抉择，这样才能产

生影响力。

7.2 领导权力与领导效能

在领导影响力系统之中，权力无疑是一个重要的影响力来源，因为领导者毕竟是掌握和拥有某种权力的人。领导权力在某种程度上构成了领导者的基础，有效和恰当地运用权力，与领导的效能有十分密切的关系。

所谓权力，简单来讲，就是从事或影响某些事情的能力。从一般意义上而言，权力表示诱发某一事情的能力，或者通过某种方法，由某人或某一群体对他人或其他群体按所需要的方式施加影响。在公共组织中，与权力相关的一个概念是职权，职权是制度化了的权力，它是建立在法律基础之上，这种法律基础规定了一个组织的任务，并授权其成员实行其活动。权力的概念比职权大。

研究权力及其运用效果的学者，曾将领导的权力划分为不同的类型。其中佛兰奇对领导权力的划分最为典型，也广为引用。他们将领导权力划分为五种：奖惩权、强迫权、合法权、专家权和参考权。现以他们的划分为例，分别说明不同的权力以及有效运用问题。

参考权

参考权就是一个人的行为、意见、态度等，变成了他人采取行为模式、表达意见和参考的对象。也就是说，领导者的参考权是建立在组织成员对领导者的忠诚、敬仰和个人情愫的基础之上。我们也可以看到，在许多组织中，必有极少数人或因他们的高尚品格，或因他具有他人所敬慕的优点，如待人谦和、处事公道、牺牲自己，随着时间的推移成为众人崇拜和模仿的对象。从这个意义上说，领导者参考权的运用过程，实际上是领导者“角色形象”的塑造过程。

领导学研究专家豪斯曾提出“神奇魅力式领导”，可以看成是对领导参考权的佐证。豪斯认为领袖是否具有超凡的领导能力，可以从以下几个指标看出：

(1) 追随者深信领袖的信仰是正确的；

(2) 追随者的信仰与领袖的信仰相似；

(3) 追随者毫不迟疑地接纳领袖；

(4) 追随者爱戴领袖；

(5) 追随者乐于服从领袖；

(6) 追随者热情投入组织的使命中；

（7）追随者有崇高的绩效目标；

（8）追随者深信他们对团体使命达成有贡献。

总之，一个有超凡魅力的领导的行为，使追随者产生领袖深具能力必会成功的印象，他也会运用“角色塑造”，形成行为范例，让追随者模仿，并改变追随者的看法、态度、价值和行为。

专家权

在日趋高度专业化和精细分工的组织背景下，致使具有专门知识技能的人在组织中地位日益提高。任何专家在他们的专门知识和技能领域，具有的权威是指专家权。对一个组织中的领导而言，拥有卓越的专业能力，并不足以完全影响部属，但拥有专家权对于领导，特别是专业性组织的领导是十分重要的。领导问题专家约克，就领导建立和应用专家权曾提出如下建议：

（1）建立专家形象。领导应使部属、同事和上级确知其教育背景和相关工作经验，以及在专业领域显著的成就。

（2）维持信用。专家形象一旦建立，应好好维护。领导者对于不太了解的事情，应避免随意评论。如果下级发现领导者的论点不正确，或其建议不佳，领导者的专家权将大打折扣。

（3）危机时果断而自信。领导使用专家权的能力，在危机时应果断、自信。

（4）保持信息灵通。专家权系通过理性的说服和理性的信任程度而行使，领导者必须了解和掌握相关专业领域知识发展，保持专业上的活跃。

（5）避免伤害部属的自尊心。专家权是基于领导与成员间的知识差距，领导者在运用专家权时，不可自认为优越，而显下属“无知”，从而伤害下级的自尊心。

合法权

合法权是一种较为复杂的影响力，其产生于团体行为的规范（正式的和非正式的），或组织的形态。就文化价值而言，合法权乃出自于个人的内在价值，即人们认为组织中有合法的权力来影响它，所以自己有义务去接受这种影响；从组织结构的角度来看，个人之所以接受领导，是因为领导正式职位的存在。一句话，领导者的权力是通过合法的要求来行使，这种要求可以是口头的或书面的，可以是请求。命令、指挥或指示。

一个领导者要有效地运用合法权，必须注意以下几个方面：

（1）礼貌的要求。傲慢的要求不会使成员承诺，而且会引起抗拒。

（2）要求明确。领导要使组织成员了解其要求并加以理解。

（3）要求是合法的。非法的要求会被忽视或抗拒，特别是人们反对去做的事情。

（4）解释要求的理由。一般而言，领导应向组织成员解释合法要求的理由，这种解释乃是运用理性的说服加速下级接受合法的要求。

（5）坚持服从。领导者应避免下级明显地拒绝贯彻某一命令或要求的事情发生，如果恶例一开，那么会降低领导在组织成员中的权威。如果要求是合法的和合理的，领导者应行使权威，要求下级服从。

奖酬权

奖酬权就是领导之所以能影响他人，乃是基于他人的这样一种信念，如果接受这一影响，必会接受到某种程度的奖励。一般而言，领导者拥有奖酬权的多寡是与下面的情况相联系的：

（1）接受影响力的人必须认为拥有奖酬权的领导者一定会具有赋予某种奖励的能力，如果认为领导者缺乏这种能力，则不会接受影响。

（2）接受影响力的人所期望的奖励必须和具有奖励权的人所能给予的奖励相吻合，否则影响力便不能成立。

（3）一个人接受另一个人的影响力是否能够持久，须视有影响力者能否随着人的期望的变动而给予不同的奖励而定。

（4）一个人受另一个人影响力的大小，也视领导能给予的奖励大小而定，如主观认为给予其奖励大，那么接受其影响力便大。

因此，领导的奖励权取决于奖赏的吸引力，奖赏是否能兑现，奖酬是否公正合理。当然，如果领导操纵奖酬，也可能引起组织成员的抗拒。

强制权

与奖酬权相对应，强制权是建立在组织成员认为不接受服从，便会受到惩罚的基础上。强制权属于剥夺他人某种权益，而奖酬权则是赋予他人某种权益。对一个领导而言，除非绝对需要，成功的领导应尽量便用强制权，因为它会引起愤恨，销蚀参考权。人不可能因为强迫而承诺，面对强迫，一般人通常会采取生理上退却（离职、避开工作）、心理上退却或敌视和攻击。领导者有效运用强制权，应注意以下方面：

（1）将规定和罚则明示；

（2）在处罚之前有足够的警告；

（3）在处罚之前了解事实真相；

（4）使用适度的惩罚；

（5）维持惩罚的公正。

研究表明，领导者以专业才能和吸引力来影响组织成员的，通常有较高的绩效，成员也比较满意；利用合法权和强迫权，通常会降低绩效和组织成员的满意度；而利用奖酬权者，绩效不定。

7.3　领导方式与领导效能

对于领导方式的分类，到目前为止还没有一项分类能够完全被大家接受，有人以领导者态度为标准，有人以影响力产生的过程为标准，有人以领导者活动的范围为对象，有人以领导者的人格特质为标准，有人以团体的组成分子的态度为依归。一是以领导者对权力运用的方式来分；二是以领导者的作风与态度来分。

以领导者对权力运用的方式为标准

以领导者对权力运用的方式为标准，领导方式大致可以分为以下三种：

1．独裁式的领导

独裁式的领导又称为专制的（Autocratic）领导，是一种传统的领导方式，这种领导完全依赖手中的权力与威势以强迫部属服从，其效果是短暂的，因为人员在高压强制下工作，心中必然会充满愤恨，只要有机会他们就会松懈下来，所谓怠工正是在这种领导方式下常有的现象。

独裁式的领导方式，其主要特征为：

（1）以权力威胁为基础，不以人格感召为手段。

（2）所有的政策、制度皆由领导者自己决定，部属只能奉命行事，没有参与和提供意见的机会或权利。

（3）以事为中心，追求生产成果而忽视员工的情绪与利益。

（4）采取严密的监督，时时刻刻鞭策员工服从。

（5）不以客观之事实作为根据，常以主观批评或决定员工的工作效率。

（6）员工对领导者所指示的命令不能加以怀疑，即使命令的“可行性”有问题，也只有硬着头皮去干。

（7）有功则归首长独享，有过则惩罚部下，自己毫无责任。

2．放任式的领导

放任式的领导就是主管放弃其领导任务，一切听其自然，任由部属自行处理

业务，很少主动地去给予指导，除非有部属前来请示，否则不表示任何意见。平时与员工接触很少，上下隔阂很深，彼此冷漠，感情淡薄，可以说这是一种最差的领导方式。

放任式的领导其特征可以归纳为下列四点：

（1）领导者对机关的工作不加过问，完全交由部属自行处理；

（2）领导者毫不关心部属，也不关心工作；

（3）领导者与员工的关系疏远；

（4）领导对员工的奖惩完全是被动的、刻板的，丝毫不能激发员工的工作情绪。

放任式的领导最大的缺点为：

（1）主管人员对部下的工作没有适当的指挥监督，工作人员均凭自己的意见各自为政，工作缺乏统一的标准，容易形成纠纷，以导致管理的混乱；

（2）主管人员对下属没有正确的领导，人员的思想与行动非常不一致，大家无法形成牢固的团体意识，组织如同一盘散沙，精神涣散，情绪低落，随时有瓦解的可能。

3．民主式的领导

民主式的领导对部属使用鼓励和引导的方式，让大家参与工作的决定并了解如何去做工作，部属的工作潜力可以得到充分的发挥。

民主式的领导被认为是一种较为理想的领导方式，它对于工作效率的增加能够产生明显的效果，在这种领导方式下，人员会产生一种喜悦感与满足感，故能自动自发地积极工作，能够充分发挥员工的工作潜能。

民主式的领导其特征为：

（1）机关的决策制定由大家共同参与决定，领导者只是处于决策过程中的最后一步而已；

（2）决策制定以后，如果部属发现有不妥或行不通之处，可以直接请求修正；

（3）决策实行的结果，凡有功之处，首长与员工共同分享工作成果；如有过失则行政首长先行检讨，然后再去寻求造成过错的原因；

（4）对部属的奖惩是根据客观的事实及公平的标准来决定的；

（5）领导者与部属充分合作，水乳交融，没有心理上的距离感；

（6）对部属作政策性的指导，有关工作细节则放手让部属自行处理；

（7）关心部属的生活及需要，尊重部属的人格。

以领导者的作风与态度为标准

以领导者的工作作风与行为态度为标准，领导方式可分为以下两种。

1. 以人员为中心的领导

以人员为中心的领导者，把部属看得十分重要，不仅顾及到他们的生活，而且让他们参与机关的决策。其特质为：

（1）领导关心部属的生活，如个人情况、家庭状况、工作是否满意等；

（2）部属被授予应有的权责，在其职责范围内，领导者不随便加以干预；

（3）经常与员工举行会议，交换意见，听取部下的工作报告及存在的问题；

（4）以善意的态度为部下提供指示；

（5）运用激励法则以满足部下的需要；

（6）信任部属。

2. 以工作为中心的领导

以工作为中心的领导者把工作效率看得十分重要，认为工作第一，凡是人员能够达成工作效率者就是理想的工作人员，反之则是不良的工作人员，他们从不设身处地地为部属设想或考虑，只根据部属的工作表现来考核和评价部属。

以工作为中心的领导方式其特质为：

（1）领导者只注重工作的进程，不关心部属；

（2）工作人员的优劣，完全取决于他们的工作效率；

（3）领导与部属之间只有工作上的来往，没有其他任何的感情交流；

（4）对部属采取严格的监督，动辄惩罚部属。

7.4 权变领导理论

传统的领导理论过于简单、偏执，未能对情境因素以及这些因素对领导效果的影响加以注意，因此不能有效地提供领导者如何选择及运用适当的领导形态，以完成工作效果并满足成员的需要。由于传统领导理论的缺陷，权变的领导理论便应运而生。

所谓权变领导理论，主要是认为管理工作即为诊断与评估可能影响领导者领导行为与效果的各种因素，因此领导者在从事领导行为的选择与运用时，必须对各种环境因素加以考虑。最具代表性的权变领导理论主要有：

艾凡雪维奇的情境因素说

艾凡雪维奇（John M. Ivancevich）等人在其所著的《组织行为与绩效》（Organizational Behavior and Performance）一书中，认为领导者在选择与运用领

导行为时，应注意下列四项情境因素：(1) 管理者的特性；(2) 部属特性；(3) 团体因素；(4) 组织因素。这四项因素均会影响到领导者的行为选择与运用。

1．管理者的特性

管理者本身特性如何，对其领导行为的选择与运用有着重要的影响。

(1) 人格特质：如领导者的自信力、个性、智力、能力等，均影响其是否能成为有效的领导者，并将影响其领导行为的运用。

(2) 需要与动机：领导行为是基于某种需要与刺激而产生动机，如对此能有所了解，将可以帮助解释、分析领导行为的取向。

(3) 过去经验与强化：领导者过去接受他人领导或以往领导部属的方式，系采取民主参与式、独裁专断式，抑或放任式的领导，均将影响领导者日后的行为与领导形态。

2．部属特性（Subordinate Factors）

部属特性如何，也影响者领导者的领导效能和领导行为的运用。包括：

(1) 人格特质：部属自信心的强弱对以“工作为中心”或以“员工为中心”的领导形态，将产生不同的影响；部属智力与能力的高低，亦会影响其与领导者之间的关系。

(2) 需要与动机：依据马斯洛的需要层次论，部属将随需要层次的变化而产生不同的动机，因此，领导者应根据部属的需要与动机而采取不同的领导行为与领导形态。

(3) 过去的经验与强化：部属过去所接受的领导形态，将影响其行为取向。

3．团体因素（Group Factors）

团体内部的组织结构、工作关系及发展状况等亦影响着领导效能及领导行为的运用。

(1) 团体发展：团体在不同的发展阶段，其内部活动的重点将会有所不同，领导者应依据团体发展的不同阶段，不断的调整或改变领导行为与形态。

(2) 团体结构：领导行为应根据团体成员的交互行为及聚合力程度的不同适时地加以调整。

(3) 团体工作：团体的工作性质不同，将影响到领导行为与领导形态，例如在例行情境下（如生产装配线工作），工作导向或体制型的领导较为有用；在非例行性混淆不明确的情境下，员工导向或体恤型的领导则较为适当。

4．组织因素（Organizational Factors）

组织因素同样也会影响领导行为及领导形态，在组织因素中，须加考虑的因素包括：

（1）权力基础：领导的权力基础，依傅兰琪（J.R.French）与雷芬田（Raven）在其所著《社会权力的基础》一文中认为，产生领导的权力基础为五种：奖励权力、强制权力、合法权力、归属权力、专家权力（French& Raven，1956）。然而，在组织中，领导者所能运用的权力种类与大小并不一致，从而其领导行为自然而然会受到一定的限制。

（2）规则与政策：由于组织内部所制订的各项规则之不同，及政策目标的差异，领导行为除受其限制外，亦需要配合并作出不同的适应。

（3）专业主义：在现代专业化的社会里，从某种程度上而言，专业知识是权力，也是影响力的基础，领导者与部属依其是否受过专业训练及所受专业训练程度的高低，而将影响双方的行为，如领导者受过高度专业训练，在领导行为上将具有较大的影响能力；反之，如部属受过高度专业训练，甚至可能对领导者产生相当程度的影响力时，就需要改变领导行为与形态。

（4）时间：组织中的决策如受时间限制，须急速完成时，领导者为达到目标，可采取工作导向的领导形态则较为有效，例如在高度紧急情形下，处理危机问题，参与管理是不可能实施的；而在一般正常情况下，似仍以员工导向或体恤型领导较为适当。

艾氏的情境因素说，使人们认识到领导行为是领导者、部属及情境等因素交互影响而形成的，领导行为是极端复杂的过程，不同的情境因素将产生不同的领导行为与领导形态，因此领导行为的选择运用，应对各种情境因素加以审慎的考虑，只有这样才可能产生良好的效果，而且，从艾氏的理论亦可使我们了解，领导行为最重要之处就在于适应情境，配合情境因素以发挥领导效能。

费德勒的权变领导理论

权变领导理论（Contingency Leadership Theory）首先由美国伊利诺伊大学的费德勒（F. E. Fiedler）在1951年提出，这一理论的基础是认为领导者对其所领导的群体，若欲完成高度的工作成果，应随领导者本身的需要结构，以及在特定情境下的控制及影响程度而权变。

费德勒的权变领导理论认为，影响领导形态的情境因素主要有以下三个方面：

1．职位权力（Position Power）

指职位本身所具有的权力（如奖励权力、强制权力等），而促使部属顺从并接受其领导的程度，由于领导者所拥有的职位权力程度不同，其可采行的领导行为亦应有所不同。

2. 工作结构（Task Structure）

指群体工作任务的例行性程度及可预测性，如工作为例行性且工作成果或产出易于预测评估，则领导者的影响力就极为有限，因为此种工作的目标、工作程序或步骤，均已明确界定，其工作成果亦可由以往的经验及产出加以判断，故领导者的领导范围就较为狭窄；如为复杂的工作，其目标不确定，工作成果难以预测，在工作程序及步骤上有各种可行的途径，随不同的环境因素而异，则此时的领导行为活动范围较广，运用就较具弹性。

3. 领导者与部属关系（Leader-member Relations）

领导者与部属相处及部属对领导者信任与忠诚的程度，如双方关系良好，领导者就容易得到部属的合作与努力，领导行为就趋向于员工导向的形态；反之，领导者将趋向于工作导向的领导形态。

费氏认为上述三种情境因素决定了领导者对部属行为的影响能力，亦即决定领导情境对领导者有利的程度。在有利情境下，领导者拥有较多职权，获得更多非正式支持，同时工作结构较低，对群体有良好的指导，成员被指示做哪些工作；在不利情境下，群体因缺乏领导者积极的介入的控制，显得较疏离涣散，以工作为导向的领导较之体谅型及员工导向型的领导行为较为有效；在中度有利（或中度不利）情境下，体谅型或员工导向型的领导较为有效，如果成员认为有建议、贡献意见的自由，则领导者应提供无威胁及自由的环境。

费德勒的权变领导理论虽然尚有缺失，但它仍然引发了不少学者的研究兴趣，使研究者了解领导效能的知识，领导者应如何选择领导行为，方能对部属产生影响，欲使组织发挥效能，可以从改变情境因素或领导形态方面着手，这一理论对于部属生产力的提高及员工满足感的增进，具有相当价值。

豪斯的途径目标理论

豪斯（R. J.House）的途径目标理论（Path Goal Theory），基本上是根据佛洛姆（V. H.Vroom）所提的期望理论（Expectancy Theory）引申而来，期望理论的主要观点即为：激励受个人达成任务的努力程度与欲望的影响。豪斯因此认为领导者的主要功能在于影响部属的偏好与预期，假若领导者能够增进部属对达成目标的偏好，以及祛除部属采取行动以达成对达成目标的各种障碍，并增进预期达成的几率，将会使部属更努力工作，并使部属有较高的满足感，及较佳的工作成果。豪斯认为：领导者的激励功能，包括对于部属工作目标的达成、增加个人报偿，并且澄清途径，减少阻碍或陷阱，使部属易于通过途径以获得报偿，同时在例行上增加个人满足的机会。（House，1971，323）

豪斯的途径目标理论的基本命题为：

（1）领导者的功能为一辅助功能，亦即领导行为应能为部属所接受，并使部属认为领导是员工满足的来源，同时亦为员工将来获取满足的工具。

（2）领导行为对部属士气之激励，其影响是由情境所决定，此一情境包括部属的特性与工作环境的特性。

因此，领导行为应以下列四种行为为架构：

（1）工具行为（Instrumental Behavior），即对部属的行动予以计划、组织与协调。

（2）支持行为（Supportive Behavior），对部属需要的满足，给予支持性的考虑与关心。

（3）参与行为（Participative Behavior），领导者与部属分享情报，征询部属意见，并运用部属的构想与建议，以达成团体决策。

（4）成就导向行为（Achievement-Oriented Behavior），领导者为部属设定富有挑战性的目标，期望部属有高水准的工作表现以及不断地寻求改进。

途径目标理论认为上述四种领导行为，可由同一领导者依情境的不同而选择采行，而对于情境因素的考虑，主要包括两类：

1．部属的特性

部属本身的能力、需要、动机等均会影响领导行为的选择：

（1）能力，指部属本身所具有完成工作的能力，如能力越大，部属认为自身能力足以完成工作，不需领导者之协助，则较不愿接受领导者的指导行为与工具行为，此时领导者应采行参与行为与成就导向行为，引导部属能力的发挥，减少监督；反之，如部属能力较差，领导者即须以工具行为指导部属的行动方向，以符合目标取向。

（2）控制所在，指部属对于工作上发生的事故，其所能掌握控制的程度。此又分为内在控制（Internals）与外在控制（Externals），所谓内在控制，系部属认为能控制其工作环境，并对于由其行为产生之工作事故能予以妥善处理。所谓外在控制系指部属对于工作事故，认为其无法控制，须凭借外在力量，如领导者或团体的行为始可控制。对于内在控制，领导者适合采用参与行为，如为外在控制，则适合采行指导行为，以依部属获得较大满足。

（3）需要与动机，部属追求的需要与其动机，均将影响领导行为的方式，如以马斯洛的需要层次论，对于生理需要及安全需要，应以媒介行为作导向，对于归属感及尊荣感需要，则以支持行为作导向，如部属追求的是自我成就需要，则应运用参与行为与成就导向行为较为有效。

2. 工作环境的特性

工作环境对领导行为的影响因素有：

（1）部属的工作。视部属的工作结构为例行性抑或复杂而有别，在例行性工作中，员工对于工作成果已有相当的认知并可预期，此时指导性的工具行为不能产生效果，而应以支持行为或参与行为，以增进部属的满足感；对于复杂或不明确的工作，目标与工作成果尚难界定及预测，此时，部属较能接受工具行为，提供指导控制，增进部属工作动机与满足的增加、并增进部属对预期的偏好。

（2）工作团体。工作团体亦能影响员工对于特定领导形态的接受，工作团体的发展阶段可分为：起始阶段（Orientation），即组织刚成立，第一次将许多个人置于一起工作，此阶段的行为特征为开始发展沟通形态与澄清群体成员间的依赖与相互关系，熟悉团体的结构与目标，辨别领导角色并澄清权威与责任的关系，发展目标达成的计划，成员间彼此相互接受成为一团体。内部问题的解决阶段（Internal Problem Solving），即对起始阶段所发生与遭遇的问题，试图加以解决，在此阶段主要为辨明与解决人际冲突，对规则、目标与结构关系作进一步的澄清，并在团体成员中发展一种参与的气候。成长与生产力阶段（Growth and Produce）。此阶段团体活动均朝向群体目标的达成，团体间的人际关系为聚合力的增加、观念分享及提供与获得反馈，此阶段之特征是个人对于作为团体成员感到满意，并有满意的工作成果。评价与控制阶段（Evaluation and Control），此阶段领导角色强调便利、反馈与评价，并更新、修正与强化角色及团体的相互依赖，团体表现出坚强的动机，朝向目标的达成。

3. 组织因素

组织因素包括：（1）规则、政策与程序对部属工作约束的程度；（2）高压或紧急情况；（3）高度稳定的情境。例如打卡工作，其程序是机械化与显明的、因而工具行为并不合适，并不能使预期明确，且可能导致员工的不满；再如医院的急诊部门，其工作是处于高压与紧急情况，工具行为或许是工作达成所必需的，但是支持行为将增加社会支持与人际关系的满足。

豪斯的途径目标理论所提出的领导行为较具弹性，依情境因素的不同而选择适当的行为，各种领导行为在不同情境下均应予以考虑，只是其运用程度有所不同。豪斯曾进行了多项研究，以说明其理论的用途，有些学者支持其观点，但仍有其他研究发现领导结构对员工满足感的影响，受领导者体谅员工之方式及部属对非结构式、不明确任务厌恶程度而定，另有其他研究发现期望理论有能力可预测及解释领导者的行为，途径目标理论可应用于支持领导者行为及部属满足间的关系，但不适用于对部属绩效的影响。

7.5 转换型领导

从领导理论的发展历史来看，早期是权力取向、特质取向的领导理论，1950年、60年代行为取向的领导理论则将重点放在决定领导行为的各种因素，70年代情境取向的领导理论，开始关心情境因素对领导效果的实际影响，而有权变领导理论的提出。综观这些理论的内涵，仍存在着以下几点缺失：

（1）过去的领导理论皆将重点放在影响领导效能的各种因素，如领导者的特质、能力、行为模式、权力来源，乃至于领导行为的情境特性，而未能关注领导者在组织变革活动中所应扮演的积极角色。

（2）过去的领导理论奠基于“领导者”、“被领导者”的二分角色关系上，关注于领导与从属之间的角色区分，而忽略了组织成员自我导引、自我要求的可能性。

（3）过去的领导理论常将“领导者”与“管理者”混为一谈，而未能辨明管理者的主要任务在于“控制”，针对短期性与例行性的组织作业进行管制；而领导者的任务在于“创造”，基于对组织使命的深切体认和个人积极主动的开创精神，引导组织整体的变革方向。

针对这些缺失，90年代乃有“转换型领导”（Transformation leadership）理论的提出，以下分项说明。

转换型领导的意义

转换型领导一词最早出现在伯恩斯（J.Burns）1978年所著《领导》（Leadership）一书中，他认为：领导是一种领导者与部属之间相互影响关系的演进过程，通过这一历程领导者与部属的工作动机与合作道德得以提升，通过人际互动得以促进组织社会系统的改变，组织体制的变革。之所以称为“转换型”领导的原因，乃是由于伯恩斯将领导的研究焦点放在如何通过领导的作用来转变组织原有的价值观念、人际关系、组织文化与行为模式。其后，贝斯（B.Bass）补充说明这种转换过程的三个重点：

（1）领导者在不同的情境中运用不同的领导形态时，应本着个人良知，确实明了各种领导行为的价值意义和可能结果。

（2）领导者应以超越私利的心情，为谋求组织更大的利益来努力。

（3）而从这种利他的实践过程中，赋予部属更宽广的自主权力与自我发展空

间，以促进自我的实现。

换言之，转换型领导肯定人员有自我实现的需求，并有自主自动的能力，领导者通过激励与引导，唤醒成员自发的意识与自信心，而能心悦诚服地认同组织的目标，肯定组织与自己的未来发展，置个人私利于度外来成就组织整体的事功。不管是工作道德的提升、高层次需求的发扬，还是组织承诺的激发，转换型领导的重点不再只是通过领导的工具来达成既定的组织目标，而是从价值面、人性面、文化面、社会面来讨论领导的现象，所以领导不再只是一种管理的技术，而是一种哲学观念的实践。

转换型领导源自于魅力领导（Charismatic leadership）与交易领导（Transactional leadership）两种理论。韦伯（M. Weber）认为合法权威的发展过程历经传统权威、魅力权威和合法合理权威三个阶段，所谓魅力权威，其来源于领导者个人所具有之天赋、超世俗的人格特质，通过个人的意志与远见，跟随者莫不衷心信服。现代的领导理论更将领导者的魅力特质归纳为八项指标：强烈的权力欲望、自信十足、对成员的影响甚深、英明形象的营造、归结组织目标的能力、创造领导者与部属之间共享的价值、观念和精神。具有魅力特质的领导者就像是具有远见的老船长，能够在狂风暴雨中赢得水手们的信赖、景仰与服从，带领大家渡过难关并开创新局面。这一类型的领导者善于应用沟通的技巧、形象的吸引力和未来美好的蓝图，有效处理组织所面临的危机难关。

交易领导理论可以追溯到巴纳德（C.Barnard）的贡献满足平衡理论，影响力来自于领导者能够使部属相信贡献和报偿是公平、合理的，而部属对领导者所交付的顺服与忠诚也是建立在交换互惠的基础之上。这种因为交易的公平性所产生的领导权力，并非完全是物质、金钱或利益上的交换，还包括精神、情感的交流，所谓“士为知己者死”也可以说是公平交易的一种结果。但无论如何，“赏罚二柄”仍旧是影响领导权威的重要因素。而所谓转换型领导的理论，固然肯定与领导作用的产生基本上是一种交易的结果，但更希望通过领导者的个人魅力与远见，从精神、观念和道德层面获得部属的信仰和认同，激发人员超越交易的现实关系，共同追求人格的成长，并有效达成组织使命。所以领导者扮演组织意义的创造者、组织凝聚力的缔造者、组织不安的解决者、组织成功的舵手种种启发性的角色。

转换型领导的理论基础虽然源自于交易领导，但其所谓的交易并非物质金钱或是职务升迁，而是基于价值观念的认同，人与人之间对于信任、尊重、承诺等所为之情感性的交易，是一种由内而外所产生的领导关系。相对来说，在组织变革或是组织文化转换的活动上，转换型领导的运作比较近似魅力领导，部属能够

从领导者的精神感召中，休戚与共。就此而论，转换型领导是一种能够结合组织成员共同需求与愿望的组织变革过程，通过领导的作用，建立起人员对组织目标的共识与承诺，基于共识承诺，领导者创造人员信念和行为转变的有利条件。

转换型领导的构成要素

转换型领导由四个要素构成，主要有：

1．个别的关怀

转换型领导同时关注工作与人员两个面向，但更重要的是针对人员性情、能力的个别差异，关怀其思想与行为的改变。转换型领导在工作构面上，将关切的焦点从工作绩效提升到工作道德的层面，所以绩效表现不是惟一的考评标准，人员对工作意义的体认和投入程度也是要项之一。在关心人员的层面上，转换型领导不仅仅关切人员的心理感受，更愿意通过引导来促进其人格的成长。一般而言，转换型领导对部属的个别关怀表现在三个方面：

（1）发展取向。领导者能够针对部属的个别条件与潜能进行了解，依照不同的属性指派任务，促进其个别的能力发展。

（2）亲和取向。领导者与部属之间保持密切的接触关系，主管能即时提供回馈、当面告知部属的工作表现如何，有否改进之处，并让部属充分明了组织的运作现况。

（3）辅导取向。领导者不仅关心旧部属的情况，更注意新进人员的适应问题，能够从旁辅导，使其安心工作。

2．动机的启发与精神感召

转换型领导和传统领导理论最大的不同点，在于人员工作动机的启发。领导者必须先揭示一个能够结合组织发展与个人成长的未来愿景，同时考虑组织所处之情境和部属个别的需要，使这个共同的愿景或组织目标成为人员工作的动机源头，赋予个人的工作行为比较深刻的行动意义。而在这种愿景形成与动机启发的领导过程中，逐步提升组织绩效的标准，逐步提高部属个人的自我期望，所以双向的沟通显得特别重要。比较常用的领导方法包括：组织意义管理、组织形象管理、组织符号管理、愿景管理、策略形成管理等。

除了工作动机的启发之外，领导者的精神感召也一样重要。这种精神的感召和传统的领导者个人魅力不同，魅力领导是部属对领导者人格特质的钦仰，所产生的一种信任与无条件服从。转换型领导则强调部属对领导者的认同，系来自于领导者所提示的共同目标和哲学信念，此一目标和哲学不是领导者单方面强加在部属身上的，而是通过真诚的交流所塑造出来的互信与分享关系。基于这种开放

的关系，目标和哲学的形成过程，容许部属的批评和质疑。

3. 才智的激发

基本上，转换型领导假定人员才智能力的发挥是组织存在、发展的命脉所在，所以，领导者的职责在于建立一种能够激发组织上下才智的互动创造过程。也惟有通过彼此意见的交换、脑力的激荡，与思考观念的多元化，组织才能够应付诡谲多变的环境。虽然个别关怀取向的领导与启发鼓励式的领导，对部属才智的激发是有帮助的，但更重要的是，如何破除过去唯命是从的领导关系，从根本来培养部属独立自主的能力，以避免盲目的服从和单一的思考。此外，部属才智能力的开发，可以从新知识、新观念等各方面的教育与训练来着手。

才智激发的领导方法包括：理性导向、存在导向、经验导向、理想导向四种途径。其中又以理想导向和存在导向途径比较合适，前者针对组织和个人的未来成长加以设计，后者则将焦点放在人员创造能力的开发。

4. 相互的影响关系

转换型领导的领导者与部属间关系，是一种"相互影响"的关系，这种关系的产生可能基于专业上的尊重、社会的影响力，或是情感的交流，但基本上是超越层级职位权力的。而领导者的组织功能在于提供人员一种角色认同的模式，并借以增进组织绩效。所以，领导者无须凭借正式的权力地位，就能够在愿景形成、个别关怀、精神感召、才能激发、个人成长的过程中，建立起平等互信的关系。基于互信互惠、平等、对待、感情交流，领导者成为一个浑然天成的魅力领袖。

转换型领导者的特质

转换型领导者是组织活动的中心，也是组织图存变革的发动机，其应具的领导特质可以归纳如下：

1. 创造前瞻愿景

转换型领导者的个人魅力来源，在于其能创造组织前瞻之愿景，借以凝聚内部的向心力和信任感，使人员的努力有了可以期待的目标，而不至于徬徨无措。愿景是组织期望达成的未来景况，是理想实现的蓝图，可以是梦想的美好未来，也可以是具体的计划与任务目标。前瞻愿景的建立系以人员的自我需求与体认为基础，由下而上的逐步形成，反映人员长久以来的期许和关怀。而通过领导的作用来结合人员不同的需要，并发展为可行的构想，此一构想成为人员工作意义的所在，成为人员努力的最大动力。

2. 启发自觉意识

转换型领导并非通过强制的方式来获取权力，而是领导者能够洞察人员不同

的长处和潜能，循循善诱加以启发，而部属从授权的过程中得到自我发展，并心悦诚服。所以转换型领导者要能深切体察人员的个性能力、组织的变革需要，以长期性投资的眼光，以无比的耐心，培养部属自我觉醒、自我管理的能力。

3. 了解人性需求

从领导交易理论来说，如何掌握人员的需求并予满足，以促进绩效表现，是领导者的要务；而转换型领导也必须能够了解人员需求的个别差异问题，给予适当的回应，只有如此，才能有效激发其潜能。

4. 鼓舞学习动机

在科技日新月异、竞争激烈的现代环境中，信息和知识是组织图存发展的惟一利器。转换型领导者本身不但有渴求新知的强烈学习欲望，还要能培养部属不断学习新知的习惯。

5. 树立个人价值

转换型的领导过程中，领导者是组织上下信仰的对象，操纵组织存续的重要关键，所以转换型领导者必须树立起诚实、有信、正义、公道等价值信念，作为人员奉行的依据。并通过个人的身体力行，产生风行影从的教化效果。

6. 乐于工作

转换型领导的施行，奠基于工作的伦理观念。领导者要求部属全力投人工作，自己也必须展现出对工作的高度热情，并能将这份热情加以扩散，以感染所有的组织成员。

本章小结

1. 领导乃是影响组织成员的行为达到组织目标的过程。领导的影响方式是多样的，如合法的要求，制约的服从、强迫、说服、信任、教导等等。

2. 领导权力是领导的基础。领导的主要权力包括：参考权、专家权、合法权、奖酬权、强制权等。领导者必须依据情景要求正确行使权力。

3. 领导的方式是不同的。不同领导有不同的领导方式。不同的领导方式又有其不同的特点，究竟何种领导方式为佳，尚存在争议。

4. 权变领导理论不同于特质理论和领导行为方式理论，更加强调情景因素对领导效能的影响。权变领导理论最大的启示在于领导效果取决于领导环境、领导者、部属等多种因素的相互作用。

5. 转换型领导是当代领导理论的最新发展。转换型领导以超凡魅力的领导

与交易领导理论为基础的。而所谓的转换型领导，是一种能够结合组织成员共同需求与愿望的组织变革过程，通过领导的作用，建立其人员对组织目标的共识与承诺，基于共识与承诺，领导者创造人员信念和行为转变的有利条件。转换型领导强调个别的关怀、精神感召、才智的激发、相互的影响等。

关键术语

领导　领导权力　参考权　专家权　合法权　奖酬权　独裁式领导　放任式领导　以人为中心的领导　以工作为中心的领导　费德勒的权变领导理论　豪斯的途径目标理论　交易型领导　转换型领导

复习思考题

1. 你是如何理解领导的？领导与管理有什么不同？
2. 何谓影响力？领导者影响力的来源是什么？
3. 试分析领导权力的基础。
4. 试分析不同领导方式的特点。
5. 你是如何看待领导的权变理论的？试分析不同的领导权变理论以及对现实领导工作的启示。
6. 何谓转换型领导？转换型领导有何特点？

阅读材料

领导艺术——它是什么？

蒙哥马利

不论男人还是女人，不论人数很多还是很少，只要我们人类聚集成人群，我们就需要领导艺术。于是问题就产生了——需要什么样的领导艺术，在不同的人群和团体中怎样才能充分发挥其作用呢？总之，什么是领导艺术？

简言之，能使人们追随其左右的人就是领导人。当然，他可能是好人，也可

能是坏人。

我们必须弄清楚：领导艺术（Leadership）的反义词是什么。由于没有更适当的词，我们只能用“错误领导艺术”（misleadership）一词来表达。虽然有许多人有勇敢精神和坚强意志，但人们决不愿意追随他们，因为人们不知道他们的主张是什么，或者走向何处去。邪恶的领导，尽管有可能暂时得势，但总是带着自毁的种子，希特勒和墨索里尼就是这种邪恶领导的最好例证。错误领导术是出自一个强者的某些错误的东西。这个人的个性越强，最终的垮台就越糟。但是好与坏这两类领导人，都需要勇气和意志去实施他们的领导艺术，并从而去获取别人的好印象。我们马上会说：当权者应正当和适当地行使领导艺术。但重要的是他们如何进行领导。当他们没有力量实现自己的意志时，他们将如何行动就在很大程度上取决于他们有什么样的个性，他们是什么样的人。

作为一个领导人，必须享有较高的威望，有令人信服的判断力，善于鼓舞人心，对部下关怀备至，以此赢得他们的信赖和信心，用通俗易懂的语言向他们解释需要做的事情，否则的话，决不会有好结果。因此，领导艺术的开端，似乎是一场赢得人心的战斗。我坚信，这是整个问题的实质。

领导艺术的第一步应当是有才智，这里需要下一个定义。我自己的经验告诉我，下面这个定义也许是正确的：

团结人们朝着一个共同目标努力的能力和意志，以及鼓舞人们信心的品格。

如果没有意志，即使有能力也无济于事。

这里涉及到了对人类本性的深入研究。现实和重要的因素是“人”。万能的主曾经这样说：“我要把你们造就成传教师。”

基督这句话的意思是，他要教他的门徒们如何去赢得人心，暗含着要传授他们领导艺术的意思。某些人会说，领导人是先天造就的，不是后天学成的，不可能靠教育和训练培养出领导人。对此我不敢苟同。的确，有些人比其他人具有更多的领导才能和素质，而有些人则一点领导素质都没有。但我相信，领导艺术能够通过培养而提高。在军队中，我认为士兵们更愿意追随一位他们信赖的具有渊博军事知识的领导人，而不愿跟一位尽管个性很强却不具备同样才能的领导人。对于一位下级军官来说，责任本身就可以给他带来勇气；由于他是一个公认的小集体的领导，所以他要对这些人的性命和生活负责；因此，与不当领导时相比，他很少有时间来为自己瞻前顾后，这会使他更为果断。当 1914 年，我作为一名年轻的陆军中尉，带领一个排向德军阵地冲锋时，或在无人区执行巡逻任务时，我都来身体会到了这一点。通过平时上司对我的训练，我对自己的能力充满了信心，我认为我能够应付像我这种级别的年轻军官在战争中所遇到的任何情况。这

增添了我的勇气和力量，无论当排长还是后来当连长，我都能胜任。

换句话说，几乎可以肯定地说：领导人是“培养出来”的，而不是天生的。许多人并非天然领导人，但有时冒出领导人素质的火花。应该善于发现这些素质，进行培育，使之得以发展。但是除了在军队中，人们是得不到这种训练的。老百姓们似乎认为，领导人就像露珠一样，是从天上降临到人间的。其实并非如此。正像战争有许多原则一样，领导艺术也有许多原则，这些原则是能够学到的。下面让我们看一看某些比较重要的原则。

领导艺术是建立在真理和性格的基础上的。领导人本身必须是真理的仆人。他必须使真理成为共同目标的焦点。他还必须具有鼓舞他人满怀信心地追随他的这种性格上的力量。真理和性格以及性格中的意志力，都是不可或缺的。

“性格”是什么？简言之，就是知道你要做什么，而且有决心达到目的——并能激发起你周围或手下人的信心。

因此，一位领导人必须具备富有感染力的乐观主义精神和面对困难百折不挠的决心。他还要善于鼓舞人心。当他自己也对某种重要的结局没有把握时，他要能够依靠道义和精神的原则与智谋找出正确的解决办法。他必须具有令人折服的正确判断力，并谙熟人的本性。他必须能正确、全面地对待他所面临的问题。自制力也是他性格中必不可少的组成部分。

他必须善于识别人才，善于选择他的下属，总之，善于判断人的性格。有人认为，领导人必须有卓越的体育运动的技能。是的，它对于领导艺术的发展会有所裨益，但并不是必不可少的。

除了做到所说的这一切之外，一个真正的领导人还必须能够控制，并最终把握住他周围所发生的事情。一旦他被这些事情所压倒，他的下属将会对他失去信心，他也将失去作为领导人的价值。

我认为，对于一位领导人的最终检验是：当会议或会见结束，你离开他时所产生的感受。你是否有一种精神振奋和充满信心的感觉？你明确了下一步行动和你自己的任务是什么吗？你是否已下决心不遗余力地去达到目的？还是你的感受正好相反？

当今，在许多领域里——国家、政治和工业——领导艺术受到了来自许多团体中的青年人的挑战。但我们却很少有人能够说出问题之所在。你必须是一位能够找到问题答案的天才吗？当然不是！领导艺术的基本要素来自人，来自他的诚挚和无私，来自他是否能正确地回答这些问题。

宗教是否与此有什么联系？今天的许多著名领导人有着不同的宗教信仰，有的则不信教。但是他们都受到内心信念的激励，他们的信念感召着追随者。例

如：印度的尼赫鲁、南斯拉夫的铁托、埃及的纳赛尔和以色列的本·古里安。回顾一下历史，还有穆罕默德和佛陀——如果以追随者的数量作为标准的话，在他们各自的领域内，他们都是相当成功的领导人。我坚信，在具有悠久基督教传统的西方民主国家大家庭里，如果一位领导人不具备基督教的美德，他就不会具有对众人的感召力。

我们能为基督教的美德下定义吗？许多书籍都对这一主题作了论述，对一位军人来说，要想作进一步的研究是相当困难的——但我必须尝试一下。很多教会的神学家似乎把他们的思想建立在非基督教的分类基础之上，即："四种基本道德"。

因为这四种道德规定了其他所有的美德。这四种基本道德是：

1. 智虑——这是一种习惯，即把一切事物看作是神的旨意。它决定着智慧、公平与机敏。

2. 公正——这是一种习惯，即给予所有的人（包括上帝和人类本身）他们应得的东西和份额。在这点上建立着宗教、服从和感恩方面的责任——还有正直以及对他人的善意。

3. 节制——这是为了人性的最高升华，也是为了个人和社会的目的所做的自我控制。它决定着纯洁、谦让与忍耐。

4. 坚忍——这是一种抵制、忍受和战胜生活中的磨难和诱惑的精神。它决定着精神上的勇气、勤奋与自律。

神学家们似乎已经用基督教的内容充实了这些美德，只是所强调的有些不同——这多半是因为他们认为，基督教的福音帮助所有的人认识到什么东西在他们心中是普遍存在的，并且还因为，从心理学的角度来看，这四种基本道德是正确的，是为了正确对待才智、欲望与意志。

还有圣·保罗的三大道德——信仰、希望、博爱，它们是"神学的美德"。一个人越接近于成为"基督徒"，他的内在气质就越受这些神学道德的支配。

从根本上说，它等于说，明确你的主要目标，清除所有妨碍达到目标的障碍，牢牢把握住一切有助于你前进的东西，然后，保持清醒的意识、勇气、真诚和无私，勇往直前。

这是一个难度很大的题目，但在继续深入研究之前，必须把这个问题弄清楚。我做了一个简短的分析，希望有助于读者了解我在这个问题上的观点。

谁是有史以来的伟大领导人呢？他们是三大宗教的创始人——基督、穆罕默德和释迦牟尼（佛陀）。我可以指出这三位领导人都具备的两点杰出品质。

第一，全神贯注的能力。

这三个人在他们生涯的某一个时期里都曾经销声匿迹，回顾这一点是很有趣味的——或许他们是在为下一步行动做准备。耶稣基督直到约30岁时才开始传播福音，人们对他的青少年时代知之甚少。但我们知道，在很长的一段时间里，他孑然一身，生活在旷野中或其他什么地方。

穆罕默德（约公元600年）曾有过一段宗教隐居生活，据说在此期间他同天使加百列过往甚密。

释迦牟尼（约公元前4世纪），在一棵菩提树（一种野生无花果树）下静坐了6年，在这段时期内，他全神贯注，获得了所需的启示，创立了他的宗教。

我想在“全神贯注”这一问题上停留片刻。这种全神贯注的能力对于一位领导人来说是十分必要的。练习发挥这种能力会使他成为一个有涵养的人。具备了这种能力，他就能把问题分析得简明透彻，看出哪些是问题的实质，必须作为一切行动的基础；哪些是区区小事，无足挂齿——实际上就是去粗取精。

第二，决断力。

这种决断的能力也是一位领导人的必要条件。在开始进行圣战之前，他们必须作出决断。在这三位领导人中，基督和穆罕默德做出的决断是：侍奉万物之主，并为全人类开创生活之路。在这一问题上，我不太了解释迦牟尼。我想，他的宗教是一种没有上帝的宗教，尽管现在的佛教徒受基督教思想的影响很大。

在完成了这一切之后，这三人的事业当然延续下来了，因此，他们三位的名字必须列在伟大领导人的名单之首，要想再加上其他人的名字就不容易了。在我们仔细了解了过去的或者甚至当今的某些领导人之后，也可能会在名单后再加上几个人。

这三个人的个人生活是他们的影响力和成功的部分原因吗？一个领导人的个人生活一定要做到无可指责吗？

我个人的看法是，在这一具体的问题上，当然也包括所有其他方面，最重要的因素是一个人的真诚、他的榜样作用和他的影响力——特别是在基督教美德这一方面——无论他所处的社会地位是高还是低。我没有看到任何一个个人生活遭到谴责的人能够成为一位领导人。即使他是领导人的话，他领导下的人们也会不再尊敬他，收回对他的信任。一旦这种情况发生，他的领导艺术将会很快失效。

这三个人所采用或遵循的是一条一致的路线吗？许多人会说，这种“一致性”对一位正当的领导人来说是一种必要的条件。也有人补充说，一致性往往是不可能的，正如赫拉克利特所说的那样，在这个世界上，生活就是一种对立面的冲突，这种对立常是无法协调的。例如，每一个基督徒都须奉行怀有爱心的条规，据此，所有的战争都必须被视为邪恶——正如基督教和平主义所说的那样。

但是爱心也包括保卫你的家园——基督就是这样说的。

《圣经》已经表明，这一问题不像有些人想象的那样简单。“我从没有见到过如此伟大的信念，没有，在以色列我没有见到过。”基督这句话说的是谁呢?

又是谁仰望着十字架说道：“这的确是上帝的儿子。”

这两例说的是一位罗马士兵。

是谁从暴民手中救出了圣·保罗？是罗马士兵，结果又怎样呢?

我似乎总有这样一种看法，《新约》中提到的那些士兵、平民和那些以战争为业的人们，成了一种象征，体现着在这个政治与战争的世界里困扰着基督徒们的困难。他们最根本的困难就在于他们生活在一个有缺陷的和混乱的世界里。在这个世界中，有对于爱的空想，它的要求是无限的。也有人类腐败的现实，这也许就是所谓人类局限性的规律，或者用过时的和有时会被误解的话来说，是原罪的规律。所以我们不得不在由人类本性所造成的这种环境中工作。这就意味着，例如，没有武力的支持，正义就不会占上风。它还意味着，必须对付暴力。我认为，不折不扣的基督教和平主义者都应从世俗社会中退出来，如果他们拒绝使用武力，他们能够堂堂正正地寻求警察的保护吗?

这一切都是非常困难的。因此，一个人在抛弃作为领导人基本特征的正当的一致性之前，应冷静地思考一下——因为这种一致性可以通过截然不同的方式，有时通过战争的方式，有时通过和平的方式，达到同一目的。但是我认为，在重大的道德问题有基督教美德方面，这种一致性在自由世界里对于一个领导者的成功是至关重要的。

伟大的领导人都具有杰出的才能和美德吗？有些才能是显而易见和十分明确的。例如：能够透彻地了解自己的工作和职业，这绝对是一个先决条件。然后还要继续学习，使自己不断取得进步。不仅必须掌握自己的业务，而且还要不断地求索。正如威廉·库伯曾说过的：

“知识对其自身已学到如此之多而感到自豪；

智慧却自知并不知道得更多因而虚怀若谷。”

虽然有些才能是极难学到手的，但却很重要。这样的一种才能就是了解本国的语言。在这一方面，恐怕我有时也会出错。让我来解释一下。

我在欧洲接触过的许多人渴望知道戴高乐将军是一种什么样的人——他们之中有铁托总统和赫鲁晓夫先生，我要讲的故事涉及他们两人。他们二位对我说——“跟我谈谈戴高乐将军，他近况如何?”

这时我已对戴高乐将军相当熟悉了。我喜欢他，也敬佩他，而且还日益了解他的近况。我第一次结识他是在希特勒战争期间，那时他有时有些难以相处。如

同样适用。毕竟，军人和工人都同样是人。我也同意在运用这一经验时应有所区别，因为必须用“说服”的方式，而不能用命令的方式让工人做他们所不愿做的事。

当然，说明你让士兵做的事是正确的，这样说服总是一件好事，但最终你还是可以命令他，他也必须服从。尽管有这种不同，但经验都有共同之处。

我越思考这个问题，就越相信最基本的要素是“人”，是他的真诚和无私，是他掌握问题的情况，然后做出正确的决定。

我曾听说，某位将军在汇报一场战斗中他所面临的困难处境时这样说：

“我们将立即做我们所能做的一切；但无能为力的局面还会持续一段较长的时间。”

我认为这个故事是陆军元帅斯利姆讲给我听的，但我不敢肯定。

要找到关于领导艺术这个永久性问题的答案不是“不可能”，而是需要花点时间。不怕令人厌烦乏味，我还要再重复一遍——至关重要的是“人”，是他正确决策的能力和对于人类本性的了解。

（资料来源：Viscount Montgomery ，1961，The Path to Leadership，Colins Clear-Type Press。）

思考与探讨的问题

蒙哥马利将军认为“领导艺术是为赢得民心而战斗，领导艺术上一个巨大的人的问题，即研究人性”，你如何看待这一观点？你同意他关于领导品德和能力的论述吗？蒙哥马利将军认为，一个领导人是否称得上伟人或天才，只有看他是否为他领导的国家和民族的利益做出了持久永恒的贡献根据这个标准，哪些人能在其列呢？

本章参考文献

Barnard, C.I., 1938, The Functions of the Executive, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Bass, B.M., 1990, Bass and Stogdill’s Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications, 3rd ed. N.Y.: The Free Press.

Burns, J.M., 1978, Leadership, N.Y.: Harper and Row.

Fiedler, F.E., 1967, A Theory of Leadership Effectiveness, N.Y.: McGraw-Hill.

French, Jr.J.R. and Raven, B., 1956, The Basis of Social Power, University of Michigan Press.

House, R.J., 1971, "A Path-Goal Theory of Leader Effectiveness", Administration Science Quartery.

Ivancevich, J.M., 1977, Organizational Behavior and Performance, Santa Monica, Ca.: Goodyear Publishing Co.

Sharte, C.L., 1956, Executive Performance and Leadership, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-hall.

Stogdill, R.M., 1948, "Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature", Journal of Psychology, 25.

——1950, "Leadership, Membership, and Organization", Psychological Bulletin, Vol. 47, No. 1.

Tannenbaum, R. and Massarik, F., 1957, "Leadership: Frame of Reference", Management Science, Oct.

Tead, O., 1951, The Art of Leadership, N.Y.: McGraw-Hill.

Weber, M., 1947, The Theory of Social and Economic Organization, The Free Press.

White, L.D., 1955, Introduction to the Study of Public Administration, N.Y.: The Ronald Press.

Yukl, G.A., 1989, Leadership in Organazitions, 2nd ed. NJ.: Prentice Hall.



第 8 章

公务人力资源管理

21 世纪是知识经济和知识社会。在知识社会中，人力资源的地位凸现，人力资源已取代工业时代的资本，成为我们这个时代最重要的战略资源。人力资源的战略性地位一方面是由这个时代本身的特质所决定的：在知识经济和知识社会，知识的生产分配和使用已经成为财富和权力的来源，而知识的生产以及创新完全建立在一个组织是否拥有高素质的人力资本的基础上。另一方面，人力资源的高附加值特性也决定了其战略地位。

在知识经济社会，管理的重点已从生产转移到知识管理以及人力资源管理。管理者最主要的职责在于创造一个人才成长的优良环境，通过激发人的潜能和创造性，最终实现高绩效的工作。

对于公共管理者而言，拥有一支积极主动、尽职尽责、精明强干的公务人力资源无疑是政府实现治理目标的根本保证之一，是故“为政在人”之说。可以讲，缺乏一支高素质、有活力、负责的公务人力资源，政府是不可能有活力、有效率的。当今各国政府再造，莫不把公务人力再造作为一个重点，这也充分说明了这一点。

本章阐述了人力资源的性质，人力资源管理的目标和职能，研究了公务人力资源管理的新策略，分析了公务人力资源管理的新趋势。

重点问题

- 人力资源的性质与人力资源管理的兴起
- 人力资源管理的功能
- 公务人力资源管理的战略目标
- 人力资源管理者的知能
- 工作生活质量与人力资源管理
- 公务人力资源管理发展的趋势

8.1 人力资源的特性

资源是人类社会存在和发展的前提,也是社会中任何一个组织存在和发展的基础。一般来说,对一个组织而言,其所拥有的资源大致有四种类型:实体设备的资源、财政资源、技术资源和人力资源。一般认为,这四者是在任何形式的生产过程中不可缺少的最基本的要素;管理的本质便是对组织所拥有的资源进行理性的配置、组织和利用,使之产生最佳的效果;而且一个组织所拥有的资源的数量和质量将决定其生产和提供产品的数量、规模,影响一个组织的整体实力和竞争力。

对于人力资源，人们因研究之角度及范围不同，存在不同的看法。从广义上来看，一国的人力资源泛指现在和未来一切可能成为生产性要素的人口,它包括现实的人力资源(即一个国家或地区在一定时间内拥有的实际从事社会劳动的人口)、潜在的人力资源(一个国家和地区中具有劳动能力的人口)和未来的人力资源(那些未达到劳动年龄的人口)。从狭义上来看,人力资源指一个国家、一个地区乃至一个组织能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动力人口的数量和质量。

如同其他资源一样，人力资源具有量的属性，也有质的属性。对于一个国家而言，人力资源的数量反映为一个国家人力资源或劳动力人口的总数。对于一个组织而言，人力资源的数量表现为组织所实际拥有的员工总数。人力资源的数量在一定程度上反映了一个国家、地区和组织的实力。另一方面，人力资源质量是比人力资源数量更为重要的一个指标。人力资源的质量是一个国家、地区和组织的劳动者健康状况、知识与技能水平、价值与态度、行为能力等综合因素的反映。一个国家和组织真正拥有了高质量的人力资源,才真正地拥有了竞争的实力。

在传统上，组织常常将其工作的重心或管理的重心放在实体设备资源、财务

资源、技术信息资源的取得和操作上，往往试图凭借硬体和财务资源的处理以解决经营上的管理问题和挑战，反而忽略了人力资源的特征。比较各种资源，虽然物质、财政、技术和人力资源各有其重要性，但人力资源更显特色。

1．人力资源为能动资源

人力资源最显著的特性在于它的能动性，这是其区别于一切资源最根本的特质。人力资源之能动性，核心表现为人力资源在管理活动中的主导作用。一切经济活动和管理活动都是人力资源的活动，是由它引发、带动了其他资源的活动。在经济和管理活动中，人力资源的活动总是处在发起、组织、操纵和控制其他资源的中心位置。人力资源能统合其他资源，结合其他资源的效益，因而其脱离了“纯粹资源”地位，而创造更高的价值。另一方面，与其他资源相比，在经济活动中，人力资源是惟一起创造作用的资源。创新是一切组织活动的生命，而只有高质量的人力资源才能承担不断创新的任务。

2．人力资源是高增值性资源

组织的其他资源如硬体资源和财政资源的运用方式与范围都有一定的限制和功能，而人力资源则基于“人”的特性，其所产生的价值与影响、收益的份额远远超过其他资源；人力资源和其他资源一样，在投人使用以后都可能引起损耗，但人力资源却能在使用过程中不断实现自我补偿、更新和发展。因此，人力资源是一种高增值的资源。

3．人力资源无法储存

自然资源和物质资源可以闲置，资金和财政资源可以存于金融机构，但人力资源往往无法储存，如果现在不及时应用人力资源，就不能得到人力资源的价值，同时也不能保留人力资源以待日后使用，社会知识、技术的飞速发展使得“闲置的”人力资源逐渐流失其价值与特性。因此，闲置的人力资源是对人力资源的巨大浪费，惟有前瞻性的、有计划的与适时地运用人力资源，才能发挥人力资源的作用。

4．人力资源必须不断地投资、维持与提升，才能保持其价值和增值

一切资源都有耗损性，人力资源也会老化，它表现为人的体力、智力、知识、技能以及态度与行为不能适应新时代的要求，而人力资源的老化结果表现为这种资源的价值或所能创造的价值的减损。为了维持人力资源的价值，一个组织只有依据社会和环境发展的要求、组织与个人的要求，持续不断地投资于人力资源，强化其知识、技能与态度，才能适应变革的压力，发挥人力资源的价值。

由此来看，优良而又可靠的人力资源实为组织最重要的资产和资本，人力资源系统是组织的动力系统。

8.2 现代人力资源管理的兴起

人力资源管理是20世纪70年代，特别是80年代以来流行与兴盛的一个管理领域。人力资源管理（HRM）一词，经过整个80年代再跨90年代，逐渐被管理者及管理学者们所熟悉。传统上，涉及到人力的管理问题，人们所习惯并熟悉的词汇是人事管理。尽管人力资源的管理的含义众说纷纭，但我们深深地体验到：人力资源管理一词取代传统的人事管理一词并非仅仅是词语的变化，而是反映了时代变化的特征乃至管理理念的变化。具体分析，导致人力资源管理兴起的主要原因或因素有以下几个方面。

1．人力资源或人力资本理念的确认和广泛共识

在现代经济科学和管理科学创立之初，古典大师们如配第（W.Petty）、亚当·斯密（A.Smith）等便在一定程度上认识到了人力资源在经济活动中的特殊地位。亚当·斯密在其名著《国富论》（1776年）中提到，一个国家全体居民的所有后天获得的有用能力是资本的重要组成部分。但严格地讲，经典的经济学并没有真正将人力资源看作是一种资本，它们都将人（或者说劳动、劳动力）与土地、资本并列为生产的要素，但认为作为生产性要素的人是“非资本的”。实际上，在他们看来，劳动力指的是不包含知识和技能的自然形态的劳动力。马歇尔（A.Marshall，1892—1924）尽管认识到所有资本中最有价值的是对人本身的投资，但同时认为，不应该把资本的概念用于人类身上，因为这样，纵然不损害人的自由，也会贬低他的人格。在20世纪50年代后期，由于科学技术的进步，人力资源在生产中的地位发生了变化，由此产生了人力资本的理论。人力资本理论的创始人是美国芝加哥大学的西奥多·舒尔茨（Theodore Schultz）和加里·贝克尔（Gary S.Becker）。他们认为，人力是经济发展和社会进步的决定性因素。人力——包括人的知识和人的技能形成，是投资的结果，也就是说，并非一切人力资源都是最重要的资源，只有通过一定方式的投资，掌握了知识和技能的人力资源才是一切生产资源中最重要的资源。因此，人力、人的知识和技能，是资本形态，我们称之为人力资本。人力资源作为一种生产能力，已经远远超过了一切其他形态的资本生产能力的总和。对人的投资带来的收益率超过了对一切其他形态的资本收益率。在80年代以后，人力资源和人力资本的重要性被人们广泛地认同和接纳，英国经济学家哈比森（F.H.Harbison）的观点或许代表了人们普遍的看法：“人力资源是国民财富的最终基础。资本和自然资源是被动的生产因素；

人是积累资本，开发自然资源，建立社会、经济和政治组织并推动国家向前发展的主动力。显而易见，一个国家如果不能发展人民的技能和知识，就不能发展任何别的东西”。国家的发展是如此，组织发展和生存更是如此。诚如当代管理大师托马斯·彼得斯（Tom Peters）所言：“企业或事业惟一真正的资源是人，管理就是充分开发人力资源以做好工作。”

2．国际化与国际竞争的加剧

国际化是当代社会政治、经济发展的一个不可争议的现实。国际化所引致的一个明显的结果就是国际竞争的加剧。一个组织不仅仅要在生产、销售、财务、服务上与其他组织竞争，在人力资源管理上亦是如此。尤其是在国际竞争日趋激烈的当代社会，一个组织要想在国际竞争上占一席之地，就需要积极寻找如何有效利用人力资源，充分发挥员工的潜能，增强其竞争能力。事实上，人力资源在某种程度上已成为一个国家核心的竞争优势所在，因为人力资源是一个国家发展和创新的核心资源。

3．人力资源成本在所有经济生产体系的成本结构中所占比例增大

由于人力资源的重要性增强，人力资源投资的成本不断扩大。研究表明，很多组织中55%的运营成本乃直接或间接地与人力资源费用有关。特别是在许多发达国家和地区（如北美洲和西欧）传统的制造业向服务业的转移，大约有三分之二的劳动力从事生产和提供服务、服务业与传统的制造业的最大区别就在于其知识经济性质，即要求从业人员有更高的知识、技能和创新水平。这一方面导致了人力资源成本的增加，同时也导致要求用新的人力资源管理方法去管理它们。

4．组织整体经营对人力资源管理的新要求

整体性经营是任何一个组织成功的不变的原则和秘诀。技术的优势来自于人员在知识和技术上的不断创新；生产和销售的优势需要良好的人力资源作为支持。一个组织除了良好的计划和技术、健全的市场销售网络、有效的财务系统外，先进的人力资源管理也是不可缺少的，人力资源管理是组织整体性体系中的一个重要组成部分。

5．管理方式的变化——从以事为中心的管理转向以人为中心的管理

在过去的十多年，一方面随着社会政治变革与进步，特别是权利平等化的发展，以及工作生活质量运动的发展；另一方面随着对人力资源及其作用认识的变革，组织管理的方式也发生了一个根本性的变化，那种传统的以事为中心的独裁管理模式和监护管理模式逐步让位于以人为中心的人际关系管理模式和人力资源管理模式。管理学家米尔斯（R.E.Miles）曾经区别了这种传统管理模式和以人为中心的管理模式（见表8—1）。发展民主、人道的管理系统已成为当代管理的

一个中心议题，这个议题的核心内容在于：怎样才能通过使个人能够享有更多的参与、创造性和尊严，通过发掘人的聪明才智而不仅仅是从技术职能方面来引导，从而既能提高组织的生产能力，同时又能帮助人得到充分的发展。

表 8—1

传统模式	人际关系模式	人力资源模式
	假设	
1. 对绝大多数人来说，天生对工作是厌恶的 2. 员工对做什么要比对他们的工作报酬较少关心 3. 几乎没有多少人要求或能够处理那些需要创造力、自我指导或自我控制的工作	1. 人们要感到自己有用和重要 2. 人们要求有归属，同时要求承认是个独立的人 3. 上面的这些要求，在激励人们努力工作方面比金钱更为重要	1. 工作并不是天生可厌恶的，人们要求对自己参与拟定的目标做出贡献 2. 绝大多数人能够运用更多的创造力、责任、自我指导和自我控制，超过了他们现在所任工作的要求
	政策	
1. 主管人员的基本任务是严格监督并控制其下属 2. 他们必须把工作任务分解成简单、反复、容易学会的操作 3. 他必须建立详细的日常工作程序并坚定而公平地执行这些规定	1. 主管人员的基本任务是促使每一个工作人员都觉得自己有用和重要 2. 他应保持使下属人员经常熟悉情况，并且听取他们对计划的不同意见 3. 主管人员应容许下属在日常工作中运用某种程度的自我指导和自我控制	1. 主管人员的基本任务是设法利用“未开发”的人力资源 2. 他必须创造出一种环境，使每一个工作人员都能竭力做出最大的贡献 3. 他必须在重大事情上鼓励员工充分参与，并不断扩大下属人员的自我指导和自我控制能力
	预期结果	
1. 如果工资合理，主管公平，则人们能够容忍工作 2. 如任务足够简单，而且对员工的控制十分严密时，他们的生产可以达到标准	1. 与下属人员分享信息，并在日常工作的决策中让他们参与，这将满足他们的归属感和工作自豪感的需要 2. 满足上面这些需要便可以提高士气并减少对正式权力的抵制，使下属人员愿意合作	1. 扩大下属人员的影响、自我指导和自我控制，将带来工作效率的提高 2. 下属人员对工作满意的程度将作为他们一种“副产品”而增加，也就是促使他们充分发挥其才智，为组织多做贡献

6．人力资源管理的职业化

人力资源管理受到普遍重视的一个重要原因在于，人力资源管理的专门化的

趋势的形成和加强。在今天，涉及到人力资源管理的许多问题，如：如何进行人力资源的规划？如何帮助个人发展一种能使他们完全实现他们的能力和兴趣的事业，而同时又符合组织长期或短期对人力的需求？如何将工作设计得更为有效？在什么条件下各种类型的奖酬最能有效地鼓励员工工作？组织中成员的态度、行为及其变化如何？如何通过对人的管理成功地实现组织的变革……诸如此类的问题远非一般人员所能回答并解决的。人力资源的管理需要专门理论和知识作为支撑，需要专门的技能，需要职业的人力资源专家和职业管理者，因此，人力资源管理已经成为一种职业。在美国，1986 年人力资源管理者拥有151 000个工作岗位。根据美国劳工部的预测，到 2000 年，人力资源管理者的人数将达194 000人。人力资源管理者被视为最热门的职业之一。表 8—2 列举了人力资源管理者的年平均收入状况。

表 8—2　　人力资源管理者的年平均收入

职位	平均工资（美元）
高级人力资源主管	86 800
高级人事主管	68 900
人力资源管理者	43 000
劳资关系主管	73 100
分部或地区人力资源主管	59 800
公司高级安全主管	54 100
平等就业机会管理者	40 900
考试录用人员	24 900
雇员培训经理	40 200
管理发展经理	45 900
高级工资福利经理	59 100
部门人事经理	38 900
一般人事助理员	18 900

8.3　人力资源管理的性质、功能和系统

如前所述，人力资源管理的意涵究竟为何？一直众说纷纭，不能定于一宗。为理解人力资源管理，我们必须首先理解什么是管理，管理在做些什么。

管理就是设计和保持一种良好的环境，通过使人有效地工作，完成组织目标的过程。大多数管理专家都认为所有的管理者都从事或履行五种基本的职能：计

划、组织、人事、领导和控制。这五个基本职能代表了管理过程（Management Process），每一个职能所涉及的主要活动包括：

（1）计划：建立目标和标准；制定规则和程序；制定战略；预测；制定各种管理计划。

（2）组织：建立和设计组织机构；为每一个下属指派工作；授权；建立权力和沟通的渠道；协调下属的工作。

（3）人事：决定雇用哪种类型的人员；人员录用；人员选择；确立绩效标准；奖惩；评价绩效；员工咨询；训练和发展。

（4）领导：激励下属；指导下级的活动；解决冲突；协调关系。

（5）控制：监控；比较；纠正偏差。

人力资源管理核心涉及到一个组织管理中的人力资源方面的管理职能，传统上被称之为人事和人事管理。简单地讲，人力资源管理是指组织内所有人力资源的获取、使用和维护等一切管理的过程和活动，或者是组织管理中涉及到人力资源的政策和实践。

美国培训与发展协会（The American Society For Training and Development）在其出版的《卓越的典范》一书中，曾提出了人力资源管理的标准功能。如图8—1图所示。

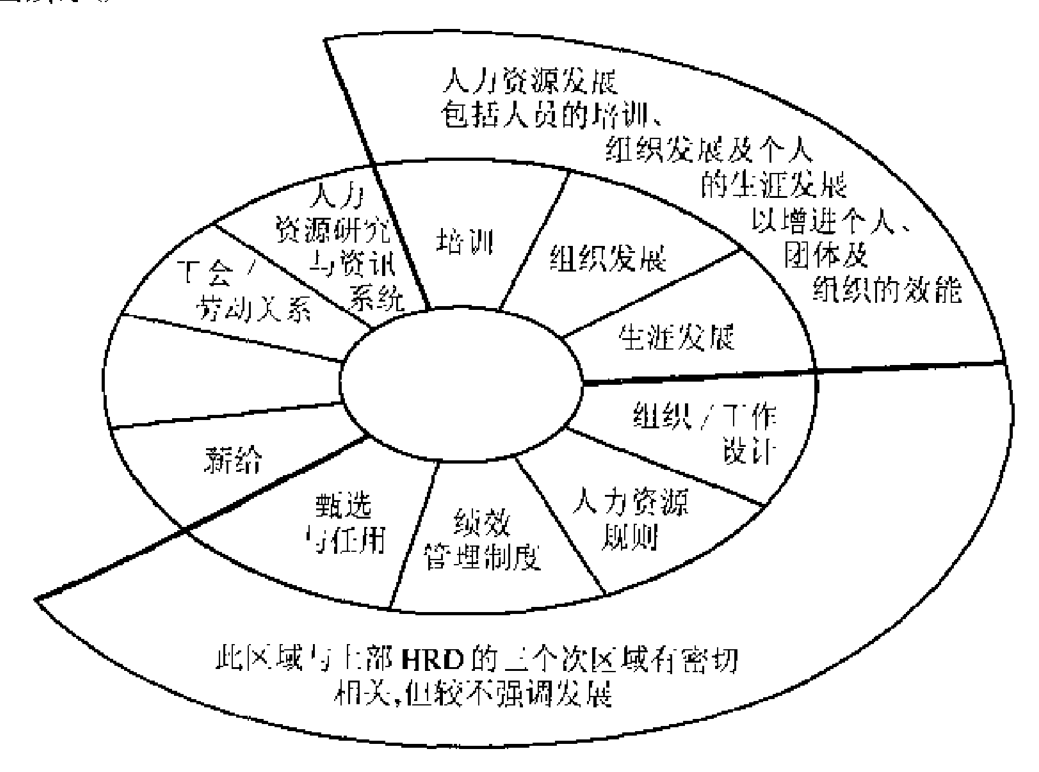


图8—1　ASTD人力资源管理轮

ASTD的人力资源轮向我们展示了一个组织人力资源管理的主要活动领域。

如果我们将人力资源管理视为一个过程或系统，人力资源的管理事实上包括四大基本功能。现将四大基本功能简述如下。

1. 人力资源的获取

一个组织必须为特定地点和时间的特定工作获得合格的人员，这样才能有效地实现组织的目标。人力资源的获取是人力资源工作的第一步，它涉及人力资源规划、录用和选拔。人力资源的规划是系统地评估人力资源需求以保证获取组织所需的具有专门技能的人才的过程。人力资源规划的主要任务是了解组织的目标与目的，继而在目标与目的指引下，从事组织结构的设计与工作分析，确定招募具有何种特定技术、知识与能力的员工。招募是吸引足够数量的个人并鼓励他们的应聘和任职于本组织的过程。而选择是组织从大量的应聘人员中选择适合组织工作岗位所需要的人员的过程。一个组织若要成功地实现自己的使命和目标，完成这三项任务是十分重要的。

2. 人力资源的发展

人力资源的发展是整合培训与发展、职业发展、管理发展与组织发展，以增进个人和组织效能的过程，它经过训练、教育、发展与领导行为，有计划地安排学习，有计划地改进绩效和员工生产力。人力资源发展功能的需要来自于组织内外环境的不断变化。

3. 人力资源的激励

人力资源的激励功能是人力资源管理过程中最重要、但却不易为人理解的一个功能。这主要缘于人类行为的复杂性，在管理中，如何激励人员的动机和行为以达到组织的目标，实为不易。人力资源的激励的主要议题包括：联结报酬与绩效、工作再设计、提升工作的满足感、绩效评估等多方面。其主要的任务就在于确认和运用恰当的激励技术。

4. 人力资源的维持

从管理过程来看，人力资源维持是人力资源管理过程的最后一个阶段，其目标在于如何留住人才。一个组织获取人才是重要的，但留住人才也同样重要，特别是在人力资源竞争十分激烈的现时代。人力资源维持涉及到人力资源的许多方面，主要的议题包括：人际关系和沟通问题，员工的福利问题，工作环境和职业安全问题等，它更加关注于为员工创造一个良好的环境。

5. 人力资源的研究

人力资源研究传统上并不受重视，而如今却显得十分重要。我们最好将其视为人力资源管理的一个重要的辅助性功能和领域。各种组织的人力资源管理虽然有其共通性，但每一个组织所面临的人力资源管理问题可以说是具体而又特殊

的，发展出最适合自己组织的一套人力资源管理系统（政策、规则、技术、方法等）是重要的。

在考虑到人力资源的各种功能时，我们不应将人力资源管理的功能加以分割，事实上，人力资源管理的功能是高度联结和整合的，不同职能领域是相互交叉和影响的。举例来说：一个组织只重视录用和培训人员，而忽视人员的报酬结构问题，无疑是在浪费时间、精力和金钱；如果一个组织真正关注员工的福利，它就必须保证为员工建立一个安全而又健康的工作环境。

同时，在认识人力资源管理时，我们也不能忘记一个重要点：人力资源管理并不是存在于真空之中，而是存在于特定的组织环境之中，这就是说一个组织的内外环境对组织的人力资源政策发挥着巨大的影响。环境因素构成了人力资源管理的一个重要组成部分。因此，在研究人力资源管理问题时，不可忽略环境因素及其影响。

8.4 人力资源管理者的角色与知能

一般而言，一个已经形成的职业领域必须有完整的专业知识、为顾客服务的专业技能和态度、完备的理论及实际操作，以及不断提升整体专业水准的规范和决心。人力资源管理，到目前为止，是一个已经形成并不断发展的专业领域。同时，人力资源管理是一个跨领域的专业或职业，其中涉及政治、经济、社会、管理、教育和心理各领域的知识和专门人才。

依据美国培训发展协会的调查研究，人力资源发展专业人员的角色包括：

（1）行政管理者。支援与支持 HRD 的课程和服务。

（2）评价者。确认 HRD 活动对个人和组织的影响。

（3）职业生涯发展顾问。协助个人了解自己的能力、价值观或目标，规划与实施职业生涯发展计划。

（4）HRD 专业经理。指导 HRD 活动，并配合组织需求，整合 HRD 与组织业务。

（5）辅导员。提供信息、引导学习过程，协助小组讨论。

（6）行销人员。负责 HRD 课程或活动的行销事宜。

（7）教材开发者。负责 HRD 书面或电子资料的制作。

（8）需求分析师。分析组织在绩效或培训上的需求，协助组织解决管理上的问题。

（9）组织变革的推动者。协助或影响组织进行必要的变革。

（10）教学设计师。确认学习目标、拟定学习内容、设计学习程序等。

（11）研究者。研究与分析与HRD的有关理论、概念、模式或技术，并将研究成果转化，协助组织的学习需求。

人力资源的管理与发展工作，是一个专门的职业领域，因此对人力资源管理与发展的专业人员而言，要求有较高的专业知识和能力。依据学者麦格兰根（Mclagan）的研究，HRM\D专业人员的知识和能力可分为4类35项。

1．技术知能（Technical Competencies）

（1）成人学习认知。了解成人如何求取知识、技能或态度，以及差异。

（2）职业发展理论和技能。了解职业发展的理论、方法和技术及其应用。

（3）知能确认技术。确认工作、职务或角色所应具备的知识技能。

（4）电脑应用知能。了解并依需要使用电脑。

（5）电子系统操作技能。了解并能使用、应用于教育和训练发展的各种电子信息系统。

（6）后勤支援技能。有效地规划和协调资源运用。

（7）目标调配技能。具体描述、制定和调整目标。

（8）绩效观察技能。追踪并描述行为及其效果。

（9）专业认知。对某一专业的整体认知。

（10）培训理论与技巧。了解培训与发展的常用方法和技能。

（11）研究技能。对新事物的了解、分析和掌握。

2．组织知能（Business Competencies）

（12）组织经营认知。了解组织各部功能及关系和组织决定的影响。

（13）成本效益分析技能。分析不同事物在财务、心理和战略上的优缺点。

（14）授权技能。职责和责任的分配。

（15）产业认知。了解组织所在产业的特点和运作方式。

（16）组织行为认知。了解组织和成员行为的意义和影响。

（17）组织发展理论与技巧。了解组织发展常用模式和方法。

（18）组织认知。了解组织结构、权力分配或财务结构等情况。

（19）组织规划技能。

（20）资料管理技能。以适当方式存取资料。

3．人际关系知能（Interpersonal Competencies）

（21）指导技能。协助个人了解其需求、价值观或目标。

（22）反馈技能。将沟通信息或结果确实传给个人。

(23) 团队过程技能。了解影响团队运作的因素和需求。

(24) 协商技能。通过协商获得双赢的结果。

(25) 呈报技能。清晰的口头报告能力。

(26) 询问技能。收集资料信息，获取引导方向。

(27) 关系建构技能。建立个人和团队的信息网络。

(28) 写作技能。书面资料的整理和呈现。

4. 知识知能（Intellectual Competencies）

(29) 资料浓缩技能。迅速整理、检视资料并求取结论。

(30) 资料搜寻技能。了解不同资料的本质与来源，并知道存取途径。

(31) 知识多元。多元逻辑思考。

(32) 模型建构技能。自概念或理论中整理出实用性的模式。

(33) 观察技能。观察四周的细致变化。

(34) 自我了解。了解自我的各项特质和优缺点。

(35) 视野展望技能：对未来的展望和视野。

总之，人力资源管理与发展职业是需要多方面的专门知识、技能作为支持的。一个良好的人力资源管理者，不仅要具备上述的知识和技能，也更需要高尚的职业道德。

8.5 公务人力资源管理的战略目标

在传统上，人力资源管理被视为一种事务性的活动，因而人力资源的管理角色在整个组织系统之中，仅处于辅助性的地位，人员的获取、组织、使用和维持被看成是人力资源管理的目标。如今这种狭隘的观点受到挑战，因为人力资源已经是一种战略性资源。人力资源管理已成为一个组织管理的重要组成部分，人力资源管理已成为整个组织战略的重要环节，人力资源管理已成为一种战略性管理。作为战略性管理，人力资源管理的目标已超越了传统的目标，而与整个组织管理的目标相融合。

人力资源管理与生产力

在现实世界中，各类的组织，其管理者合乎逻辑的目的，应是创造效益和提高生产力，即管理者要创造这样一个环境，在此环境之中，投入最少的时间、资金、原材料和劳动，达到预期的目的。用最少的资源去完成目标或运用现有资源

尽可能多地完成任务，是组织永恒的目标。

可以这样讲，一个组织的生存与发展取决于其生产力的高低。在如今，虽然对生产力的真正含义没有完全一致的看法，甚至存在争论，但生产力通常以产品或服务的数量为主，也可引申为产品和服务的整体价值。一般的看法认为，生产力是一个时期内投入—产出的比率，并保证质量。用公式表示为：

$$生产力=\frac{产出量}{投入量}$$

人力资源管理，作为提高组织生产力的关键领域，其对生产力提升的贡献可以从两个大的方面予以说明：一是不断降低人力资源的成本，扩大人力资源投入的收益，实现组织生产力的提高；二是通过人力资源管理的科学化，促使人力资源价值的实现，最终提高组织生产力。

1．人力资源管理成本的控制问题

传统上的人力资源管理部门只是“花钱”部门（即成本中心），而不考核其工作的经济效益。因此人力资源管理部门往往忽略了成本问题，不注意人力资源的收益。从组织生产力的角度观之，人力资源管理要求将人力资源管理部门由成本中心改造为利润中心，控制人力资源的成本，直接达到实现生产力的目的。

人力资源成本是一个组织取得人力资源、使用人力资源，维持和提升人力资源而付出的代价。一般而言，一个组织用于人力资源上的成本主要包括：

（1）人力资源的获取成本。它是一个组织在招募和甄选人员过程中发生的成本，包括招募成本，即为吸引和确定组织所需的内外人力资源而发生的费用，主要包括招募人员的直接劳务费用、直接业务费用和间接费用；选择成本是组织为选择合格人员而发生的费用；安置成本是将被录用的人安排在确定工作岗位上的各种行政管理费用。

（2）人力资源的开发成本。人力资源的开发成本是组织为提升人力资源的质量而投入的培训和教育费用。在现代人力资源管理中，一个组织用于开发上的成本所占的比例有不断上升的趋势。

（3）人力资源的使用成本。人力资源使用成本是组织在人力资源使用过程中所发生的成本。包括维持成本（如劳动报酬、福利、津贴、分红等），奖励成本（奖金）等。

（4）人力资源保障成本。是保障人力资源在暂时或长期丧失使用价使时的生存权而必须支付的费用，包括事故保障，健康保险，退休养老保障，失业保障等。

（5）人力资源的离职成本。是由于职工离开组织而产生的成本，包括离职补

偿成本、空职成本。空职成本即机会成本，它是组织因职工离职或离岗使该岗位空缺而承受的经济损失。

在现代组织中，人力资源的成本乃是最大的开支之一。因此，如何有效控制人力支出，并不断扩大其收益便直接影响着一个组织的效率。在如今，人力资源会计及人力资源审计已经广泛地被作为提高生产力的一个重要方法。

人力资源会计是将人力资源作为一种经济资源或资产而进行的确认、计量、记录、报告和管理，对其供给与需求进行预测，对其投资效益进行分析，作出人力资源投资决策分析，并将有关结果报告给管理决策者的会计管理方法。

2．通过科学化的方法与管理，扩大人力资源的收益

从某种意义上来讲，整个人力资源管理本身研究和探讨的一个重要议题便是如何扩大人力资源的收益和生产力，从而最终达到实现组织生产力的目标。已被人们视为提升组织生产力的有效的人力资源途径与方法是：

（1）通过增加生产力的工作，如工作扩大化、工作丰富化、工作轮换、缩短工作时间、弹性工作时间等途径，促使生产力的提高。

（2）通过工作场所的再设计、如办公环境的改进，智慧型办公科技等人类工作学（Ergonomics）的设计，不断促进生产力的提高。

（3）通过人力资源的开发，如培训、管理发展、职工个人生涯发展、组织发展，提升人员能力，从而达到提高组织生产力。

（4）通过有效的人员激励，以激发人的潜能和动机。

（5）通过建立满意的工作环境，促使人们更有效地工作。

（6）通过报酬和待遇体系的改进，如浮动工资方案、利润分成方案、技能工资方案、灵活福利、个人技能计划等，促使人们有效积极地工作。

人力资源管理与政府服务品质的提升

在现代社会中，产品（服务）的质量是组织生存的重要因素，是创造产品附加值的重要元素，也是组织竞争优势的核心所在。假如一个组织或公司想要维持其基本客户，首先必须对其产品及服务树立质量的形象，然后它必须能对其顾客保证其产品绝对是高品质的，并且是超物所值的。在今天，提升产品与服务的质量已成为全世界政府及企业界的热门话题。而这一努力是通过全面质量管理实现的。

全面质量管理（TQM），是一种管理哲学，也是一种要求组织不断改善的指导原则。它应用人力资源管理与发展的方法，针对组织运作的过程加以改良，致力于组织目标的实现，以及顾客的需求获取满足。正如人力资源管理学者罗宾斯

(S.P. Robbins) 所说，“TQM主要是指组织整体的发展过程，亦即，这个过程必须被上层管理者所接受与支持，并汇集全体人员的努力，通过组织的每一个界面以贯彻。”事实上，TQM的本质在于使组织全体成员均能深深地投入，并赋予他的活动以持续性地改善产品与服务的品质，进而追求顾客的满意。

由此可见，全面质量代表着一种全新的管理典范或文化，代表着一种新的人力资源管理运作模式，这种典范或模式的核心在于：

（1）价值观点：着眼于长期，以顾客的满足为中心；

（2）管理态度：员工是宝贵资源，更是重要顾客；

（3）组织文化：重视集体成就，培养员工能力，追求顾客至上；

（4）关注重点：组织所有活动；

（5）资源管理：以品质管理系统持续改善工作的质量；

（6）问题解决：团队处理；

（7）工作设计：强调弹性与创新；

（8）绩效评估：重视团队目标，由顾客、同事与领导共同考评；

（9）沟通方式：多向沟通；

（10）薪资设计：针对团队表现，物质与精神并重；

（11）人员升降：参考团队绩效与个人能力，跨部门职务轮调；

（12）教育训练：培养广泛知能，提升解决问题能力。

至于组织如何运作，特别是通过人力资源管理的方法造就这种质量的文化，综合国际经验（如美国联邦政府），下述几个方面是主要的：

（1）高层人员的领导与支持。高层人员必须直接积极的投入，为建立一个致力于质量改进的环境而努力。

（2）通过战略性规划，促进组织集体改善质量的持续性努力。

（3）以顾客为导向，了解内外顾客的需求。

（4）通过教育与训练，促使对质量的价值共识。

（5）组织中的政策、规则及流程是用来协助成员更愉快地有效工作，充分给每一个成员授能。

（6）建立良好的工作关系及沟通。

（7）强调团队合作。

（8）肯定和赞赏个人和团队的工作绩效。

（9）高度的士气。

（10）强调事先的预防而非事后的检测，第一次就把事情做好。

人力资源管理与组织变革的促进

今天的组织（无论是公共组织，还是私营组织）所面对的是一个动荡的、不确定的环境。社会技术、政治、经济、文化均构成了组织变革的动因。不变革，则灭亡，已经成为一切组织领域的共识。组织变革，既是促进组织生存与发展的前提，也是组织管理的目标。

组织变革，简单来讲，就是一个组织试图有意识地或有目的地对组织自身或其他组织的现状施加影响或改造的过程。组织变革的目的不外乎有两个方面，一是提高组织的适应能力，将组织变革视为对付组织外部环境变化的途径；二是目的在于改变组织内部个人的态度、作风和行为，使之适应组织目前和长远发展的需求。

任何改革都不是一帆风顺的。在一个组织之中，既存在着支持变革的力量，也存在抵抗变革的力量。在一个组织中，变革的阻力主要来自组织和组织员工个体两个主要的方面：

组织变革的个体阻力来源于人类行为的基本特性和需要。一般来讲，个体反抗或抵制变革的原因在于：

（1）有选择地注意与保留，一个人一旦确定了自己的态度之后，他对别人的建议就往往只在既定的态度范围内作出反应。

（2）习惯。习惯一旦形成，它就可能变为一个人获取满足的根源，除非万不得已，人们总是按照自己的习惯作出刺激反应。

（3）经济上的考虑。人们担心改革会丧失自己的既得利益或降低收入。

（4）安全。改革会改变人熟悉的东西，从而丧失安全感。

（5）对未来的恐惧。面临着未来不可预知的情况，人们对不确定性总是持不信任的态度。

组织变革从组织层面上来看，也存在着许多阻力，这些阻力主要来源于：

（1）对权力和权威的威胁。

（2）组织结构的稳定性和惰性。

（3）群体的惯性。

（4）留滞成本。

（5）对已有资源分配的威胁。

组织变革的成功，在很大程度上取决于一个组织在多大程度上化解了组织变革的抵抗力量。组织变革的本质是对人的态度和行为的变革，因此人力资源管理在推动组织变革与再造方面发挥着重要作用。人力资源管理在组织变革过程中的角色，可以从以下几个方面得以体现：

(1) 人力资源管理者和人力资源管理专家作为组织变革的推动者，影响和协助组织进行变革。

(2) 通过有计划的教育与培训战略，促进组织成员对变革的认同，使组织成员感到改革的压力并愿意进行变革。

(3) 通过参与战略，吸收组织成员参与管理及变革方案的制定，以此化解变革的阻力并提高变革决策的质量。

(4) 直接通过工作再设计，如工作内容丰富化，作业或职务轮换，自组小组，目标管理等方法促使组织变革的实现。

(5) 通过为组织员工提供支持与帮助，如知识培训，职业发展咨询、心理咨询，福利保障计划等支持性措施，化解阻力，减少恐惧和忧虑。

(6) 通过奖惩和强化措施，鼓励人们创新，并制约反对改革力量的发展。

(7) 从外界引进新的思想和意见以帮助内部人员找到提高组织效率的方法。

(8) 通过充分授权给员工，让其根据情景的需要致力于自我的变革。

人力资源管理与组织文化的建立

如前所述，组织文化是一个组织中组织成员共同持有的价值观念体系。一个组织的文化对于一个组织而言，具有重要的意义，因为它影响着：

(1) 对其他个人及群体的看法，从而影响人与人之间的关系；

(2) 个人对所面临的形势和问题的看法；

(3) 个人所选择的决策和解决问题的方法；

(4) 确定什么是道德的和不道德的标准；

(5) 个人接收或抵制组织目标的程度；

(6) 对个人及组织成功和成就的看法；

(7) 对个人和组织目标的选择；

(8) 个人与组织的行为。

一句话，组织文化影响着一个组织的绩效。正是出于这样的原因，世界上许多著名的公司或组织均致力于其独特的组织文化建设。一个组织的成功，不仅取决其财力、技术，更取决于其创造财富的文化体系。人力资源管理在创造、发展和维系一个组织的文化过程中，同样起着十分重要的角色：

(1) 通过人员甄选过程，不仅识别并雇用那些有知识、有技能、有能力适应组织工作的人，更重要的是选择那些适合自己组织文化的人；

(2) 通过人员的需要，支持那些拥护新型文化的员工；

(3) 通过组织的规章制度，确认组织文化的准则；

（4）通过改变组织报酬体系，鼓励员工接收新的价值观念；
（5）通过人员的调职、工作轮换或停职，来动摇组织中的亚文化；
（6）通过教育与培训，使组织员工适应变化。

8.6 工作生活质量——公务人力资源管理的新策略

政府公务人力资源管理的重要目的在于要使公务人员有良好的绩效表现以及较高的服务品质。而这一切均涉及到改善公务人员的工作生活质量问题。现代公务人力资源管理已经抛弃了传统人力资源管理那种重控制、重监督、重处罚的消极管理，而转向营造良好的工作生活质量，并以此激发公务人员的活力。

何谓工作生活质量

工作生活质量（Quality of Working Life，简称 QWL）有多种含义，对一些人来讲，它意味着民主参与管理；对另外一些人来讲，它意味着努力通过改进组织的社会心理系统而不是结构来提高组织的效率；有些人则认为平等地分享收入和利益；还有一些人则认为是工作扩大化和工作丰富化，凡此种种，皆表明了对工作生活质量的不同看法。

工作生活质量的定义基本上倾向于三种不同的取向：（1）强调工作场中某些条件的质量的提升；（2）强调工作生活品质领域内工作环境能满足个人需求的程度；（3）强调改善个人福利和组织效能的方法。

学者纳达尔（Nadler）和劳勒（lawler）则从历史发展的角度探讨了不同历史阶段人们对工作生活质量的看法。

（1）1959—1975。QWL 被视为一个变数，观点集中在工作满足感或心理健康等个人面向，亦即强调工作和对个人影响。

（2）1969—1974。QWL 被视为一种研究取向，基本焦点在个人面向，被看作是有意义的劳资合作。

（3）1972—1975。视 QWL 为一种方法，用以改善环境品质及创造更具生产性与更满意的环境。

（4）1975—1980。QWL 为一种运动，强调参与管理，工业与组织民主。

（5）1972—1982。将 QWL 等同于一切事务，所有有关组织效能和发展的努

力都被贴上 QWL 的标签。

我们同意对工作生活质量可采取比较宽泛的定义，承认各种有助于提高员工福利与组织效能的活动，都可视为工作生活质量的范畴。为此，我们将工作生活质量定义为：通过有计划地组织干预方法，以改善组织效能与组织成员福利的过程。它包含工作环境和工作安排、员工参与、人际关系、经济报酬和福利、个人自我实现与潜能发挥。也就是说，工作生活质量实际上表示组织成员在广义的工作环境中，个人的许多需求能被满足的程度，满足程度越高，表示其工作生活质量越高，反之则越低。

工作生活质量的发展

工作生活质量（QWL）并不是一个全新的思想或概念，事实上，早在 20 世纪 30 年代之“霍桑试验”中，组织理论家就已经研究了工作本身与组织绩效的关系。在 20 世纪 60 年代之前，许多理论家的研究和经验表明在组织内部，人员的工作满意度与组织的绩效有直接的关系，即拥有高满意度的组织比那些低满意度员工的组织更有效。这也证明了管理领域的一句格言：“人们只有是快乐的，才是最有效率的”。在人力资源管理上，高满意度往往意味着低的缺勤率和离职率。

从 20 世纪 60 年代以来，由于下列方面的原因导致工作生活质量在发达国家发展成为一场普遍的社会运动。

（1）物质生活水准的提高，使工作者转而追求权利、平等及成功。

（2）教育水准的提高，使工作者的期望提升及对权威的接受程度降低，而要求参与和影响。

（3）劳动者权益法的实施、权利的平等化，使劳动者觉悟到自己应有的权益。

（4）社会民主化进程的发展，使得主雇关系已不是施恩与受惠、指挥与服从，而是员工的自尊与荣誉、雇佣间的平等关系。

（5）新价值观形成，人们普遍认识到工作、收入、就业福利和高水平的生活，不再是特权而是权利。

工作生活质量的标准

那么，构成工作生活质量的标准是什么？或者说用什么样的指标来衡量工作生活质量的高与低呢？对此学者们提出不同的看法：

学者瓦尔顿（Walton，1973）认为，构成工作生活质量的标准包括：

(1) 公平合理的报酬；

(2) 安全与健康的工作环境；

(3) 直接运用与发展个人能力的机会；

(4) 持续成长与安定的机会；

(5) 工作组织中的社会整合；

(6) 工作组织中的宪法保障；

(7) 工作对整体生活的影响；

(8) 与工作生活相关的社会因素。

另一位学者伯恩斯坦（Bernstein，1980）则认为，构成工作生活质量的标准为：

(1) 决策的参与；

(2) 经济上的回报；

(3) 分享管理信息；

(4) 保障的权利；

(5) 独立超然的司法审判；

(6) 创造一种参与的民主氛围。

另外，在美国，根据80年代初的舆论调查，提出了人们最希望工作的前10种工作环境，它们是：

(1) 工作中的相互尊重；

(2) 有意义的工作；

(3) 重视工作质量；

(4) 发展技能的机会；

(5) 主管人员能倾听关于改进工作的建议；

(6) 执行指示时可以考虑自己的情况；

(7) 能了解自己工作的最终成果；

(8) 主管人员重视效率；

(9) 不是过分容易的工作；

(10) 能了解工作的进度情况。

综合诸家看法和经验观察，工作生活质量与以下几个方面的关键问题有着密切的关系：

(1) 如何促使人事制度的公正化，包括录用、升迁、绩效、奖惩等的公平性；

(2) 如何帮助员工发展能使他们实现其能力和兴趣的事业，同时又符合组织

事业发展的需求；

（3）如何使工作本身更有意义和挑战性（包括多样化、成就感和自主性等）；

（4）如何使各种类型的奖酬更有效地激励员工，并保障员工的福利；

（5）如何建立和促进更为良好、和谐的人际关系和群体间关系；

（6）如何促进组织成员的参与、民主，并实现权利的均等化；

（7）建立和保障安全与健康的工作条件和环境；

（8）如何才能使理想的已经确认的组织目标和变革得以实现。

8.7 现代公务人力资源管理发展的新趋势

每一个时代和不同的历史时期，皆有不同的管理理念、制度和方法，管理和环境之间存在共生和依存的关系。公务人力资源管理，自1980年以后，随着公共管理环境的变化，也呈现出了新的特点和趋势，概括起来，主要有以下几个方面。

1. 知识工作者的兴起以及政府职业化

随着知识经济和信息社会的来临，随着政府管理复杂性的增加，随着政府管理对大量信息的需求，随着政府管理日趋技术化和专门化，政府管理对专门性人才的需要更加强烈，这一切均导致了知识工作者的兴起。以发达国家为例，据估计，在不远的将来，无论是公共组织还是私营组织的工作，将有90%为专家系统（Expert System）或人工智能（Artificial Intelligence）所扩张或替代，所谓扩张（Augmentation），系指专家系统与专门技术人员兼顾工作，使工作的效率及效能提高；所谓取代，系指未来相当比例的工作，由机器代替人力去做。与此同时，知识和信息工作者（Knowledge Worker）在政府公务领域内将占主导地位。在未来的公共组织中，知识和专家的权威将会凸现。

2. 从消极的控制转为积极的管理

传统的公务人力资源管理，是一种以控制为导向的消极的管理，这种管理的基本特点在于：强调效率价值的优先性；强调公务员的工具角色；强调严格的规划和程序；重视监督和控制；强调集中性的管理等。传统的以控制为导向的管理不免使公务人力制度僵化、缺乏活力。而新的公务人力资源管理更具积极性。所谓积极性的公务人力资源管理，乃是要在已有的公务人事制度的基础上，创造一个公务人员潜能发挥的良好环境，促使公务人员具有使命感，从而促使组织目标的达成和效能的实现。与传统的控制导向不同，新的公务人力资源管理强调“授

能”（Empowerment），即授权赋能，主要特征表现在：

（1）对公务人员达成行政绩效和服务品质的高度期望和高度信心；

（2）开放参与决策的机会；

（3）提供行政人员发展自主性的机会；

（4）设立具有意义与具有激励力量的目标；

（5）发展组织的共同愿景；

（6）发展并维持组织成员之间信赖、开放的沟通；

（7）信息的开放与透明；

（8）公务人员的权益保障；

（9）强调相互的利益；

（10）人事制度的公正性。

3．公务人力资源发展的重视和强调

面对知识经济和信息社会的到来，面对新知识和新技术的挑战，越来越多的组织认识到公务人力资源发展——即通过持续的学习以改变公务人员和公共管理者的态度、行为和技能——的重要性。更为重要的是，由于今天公共组织管理者和公务人员面临的是一个快速变迁的社会，过去被动式的学习已经无法适应时代的要求，具备新的学习能力是公务人力资源发展的核心，学者马库德（Marquard，1996）称之为新学习。所谓新学习，它具有以下特征：

（1）学习的目标是欲达成组织绩效；

（2）学习的重点着重在“学习如何学习”的过程；

（3）灵活适用具有弹性的组织结构，使学习多样化；

（4）学习时要发挥及运用创造力，培养非直线式、直觉式的思考；

（5）学习可使人们更有意愿及能力发挥创造及分享经验；

（6）持续不断的学习、多元化的学习才能更有效率地迈向成功；

（7）鼓励人们积极参与及投人各项组织的活动；

（8）组织应具有开放性的特性，对于不同的学习方式都能够讨论及包含；

（9）学习是一连串的规划、执行与反馈过程；

（10）强调教学相长，相互学习；

（11）将学习融人工作之中，同时成为生活中不可分割的一部分。

另外，未来学家约翰·奈斯比特等人亦认为，未来组织的人力资源发展将强调学习如何学习，学习如何思考，学习如何创造，并向终身学习发展。

4．人力资源管理与新型组织的整合

在信息技术的冲击下，传统的金字塔形的组织机构正在让位于新信息社会更

合乎需要的组织结构。为了因应环境的变化，提高效率、符合创新的要求、发挥公务人力的专业才能、有效运用科学技术、组织的弹性化、灵活化、临时性扩大授权已成为必然趋势。对于未来的组织结构，人们有许多描述，如网络组织、无缝隙组织、后官僚组织等等，不管叫什么名称，可以肯定，新型的组织结构将具有如下特色：

（1）对环境具有开放性；

（2）组织结构的弹性化；

（3）组织更趋扁平化，中层管理的削减；

（4）强调通过对话建立权威，权力的均等化；

（5）信息的共享和决策的开放；

（6）权力结构从集中、等级式的，转化为分散网络式的；

（7）从自上而下的控制转为相互作用和组织成员自我控制；

（8）组织的价值观从效率、安全、回避风险转向效能、敏感性、适应性和勇于创新；

（9）组织的地位结构更倾向于以专门技能和专业知识为基础；

（10）组织协调的手段将更多地强调建议和说服，而不是高压强迫。

总之，新型组织结构强调一种更能发挥公务人员能力和潜能，而不是抑制创新与活力的组织。

5．公务人力资源管理的电子化

信息和网络技术在公务人员管理中的应用已成为一个最显著的特征，人力资源管理的电子化和网络化，可以增加效率，节约成本；有利于人力资源战略和政策制定；有利于加强人员之间的沟通与联系；有利于实现参与管理。未来主要的发展包括：

（1）电子人事政策法规和电子人力资源资料库；

（2）电子招聘；

（3）电子福利支付；

（4）电子动态管理等。

6．政府人力精简与小而能的政府

政府组织规模的庞大，乃是过去时代各国政府的一个普遍现象，究其原因在于政府功能的扩张、社会的发达、政务的增繁以及政府自身的内在扩张。而政府之扩张反过来导致财政赤字、绩效低下、成本扩张。所以，从1990年以后，各国之文官改革，莫不把人力精简和紧缩管理（Cutback Management）作为主要措施。美国计划在1999年会计年度精简全职公务人员272 900人；加拿大亦从总数

22.5万名公务员中精简5.5万名。中国中央政府亦精简30%的公务人力。随着"小政府"观念的深入人心，人力精简将继续成为公务人力资源管理的一个基本趋势。

7. 绩效管理的强调与重视

如果公共组织摆脱不了目的取向色彩，那么绩效侧身于种种目的当中，便不免成为最受关注的课题。事实上，组织的成功与否，视人力资源有效运用的有效程度而定。如今无论公、私组织，绩效管理成为一个最热门的话题。绩效管理意味着组织管理者为公务人员规划责任及目标，以使他们的能力获得最大的发挥；并通过绩效考评，以此作为公务人员奖惩的依据。一个有效的绩效管理系统应包括以下几个部分：

（1）对每一项任务及价值作清楚的陈述；

（2）规划一套用以建立个人行为表现契约的程序；

（3）建立一套流程，作为公务人员能力改善计划的基础；

（4）订立绩效指标；

（5）建立绩效评鉴机制。

8. 公务伦理责任的强调和重视

近几十年来，越来越多的公职人员的不道德行为（如腐败）导致了政府威信的下降，导致了公民对政府官员产生"信任赤字"，严重者甚至影响到政府的合法性问题，在此背景下，通过强调公务人员的伦理责任而重振政府的威信，就成为公务人力资源管理的一个显著特征和趋势。在美国，1978年制定"政府伦理法"（The Ethics In Government Act），对公务人员的伦理作法律规定，同时成立政府伦理局（Office of Government Ethics），具体负责公务人员的伦理管理问题。美国公共行政学会1985年发表公务人员伦理法典，1994年又予以修正，要求公务人员为公共利益服务，尊重宪法及法律，展现个人正直，促进伦理组织；追求专业卓越表现。OECD国家也致力于公务道德基础设施建设工程，许多国家亦多有公务员伦理的法律。可以肯定，如何维持公务人员伦理的生活及行为，是公务人力资源管理的最大挑战之一。

本章小结

1. 人力资源不同于其他资源，是一种能动的资源；高增值性的资源；人力资源无法储存；人力资源需要投资。

2. 人力资源管理的兴起和发展得益于人力资本理念的传播。其发展的直接动因在于国际竞争的加剧；知识经济的到来和管理方式的变化。

3. 人力资源的基本功能在于人力资源的获取；人力资源的发展；人力资源的维持；人力资源的激励和人力资源研究。

4. 现代人力资源管理是一种专门的职业。人力资源管理者应具备技术知能、组织知能、人际关系知能和知识知能。

5. 公务人力资源管理的战略目标在于：提高生产力；提高服务品质；促进组织变革；建立组织文化。

6. 工作生活质量已成为现代公务人力资源管理的新策略。

7. 当代公务人力资源管理呈现出新的特点和趋势，如知识工作者的兴起；从消极控制走向积极管理；重视人力资源的发展；强调人力资源与新型组织的结合；公务人力资源管理电子化；人力精简；绩效管理的重视；强调公务伦理。

关键术语

人力资源　　人力资源管理　　人力资源管理的职能　　工作生活质量

复习思考题

1. 何谓人力资源？人力资源有何特性？

2. 试分析当代人力资源兴起和发展的时代背景。

3. 人力资源管理的主要功能是什么？

4. 人力资源管理者应该具有什么样的知能？

5. 公务人力资源管理的战略目标是什么？

6. 何谓工作生活质量？工作生活质量的标准是什么？

7. 请对你周围的人进行一次调查，了解并分析人们喜欢在什么样的环境下工作。

8. 现代公务人力资源管理有什么发展趋势？



提高竞争优势的人力资源管理措施

美国斯坦福大学教授普费佛在1994年出版的《运用人力资源创造竞争优势》一书中，列举了16项创造竞争优势的人力资源管理措施。

1. 保障就业安全：任何一个雇员都不会因为工作缺乏而被解雇

组织向雇员们提供一个长期承诺。这种实践导致雇员的忠诚、承诺和愿意为组织利益付出额外努力。就业安全也给劳资双方较大的诱因进行培训的投资，因为劳资关系越长久，培训的投资越有足够的时间收回。

2. 精致化的挑选：仔细地以正确方式挑选合格的雇员

一个非常合格的雇员要比不太合格的雇员平均劳动生产率高出两倍。此外，通过在招聘实践中挑选，组织向求职者发出的信息是：他们加入的是一个精英组织，同时发出的信息是：它对雇员的绩效有高度期望。

3. 具有竞争力的工资：工资高于市场水平所要求的工资

高工资倾向于吸引更加合格的求职者，使流动较少可能发生，并且发出一个信息：公司珍视它的雇员。

4. 诱因薪金制度：让那些导致绩效和盈利率水平提高了的雇员们分享津贴

雇员们认为这样一种实践既公平又公正。如果由雇员们的才智和努力所产生的获益都归最高管理部门，人们将把这种情况看作不公平，将会气馁，并放弃他们的努力。诱因薪资制度包括：年奖金、绩效奖金、久任奖金、目标达成奖金、创新奖金、团队奖金、盈余分享、利润分红等。

5. 雇员所有权：通过向雇员们提供诸如公司股票份额和利润分享方案等，把组织中的所有权的利益给予雇员

如果恰当地加以实施，雇员所有权可以让雇员们的利益和其他股东的利益密切地结合起来。这样的雇员将可能对其组织、对其战略和对其投资政策抱持一种长期的信念。

6. 信息分享：向雇员们提供有关运作、生产率、盈利率的信息

为雇员们提供正确评价他们自己的利益与公司的利益是怎样关联的信息基础，并因此为他们提供他们所需要的信息，去做要想成功就必须去做的事。

7. 参与和授权：鼓励决策的分散化和在控制工人们自己的工作过程中扩大工人的参与和授权

组织应当从一种层级制的控制和协调活动的系统走向这样的系统：在其中，较低层次的雇员们被允许做那些能提高绩效的事情。

研究已经表明，参与既能提高雇员的满意度，又能提高生产率。

8．团队和工作再设计：使用跨学科的团队以协调和监控他们自己的工作

通过设定关于恰当的工作数量和质量的规范，团队对个体施加某种强烈的影响。当存在着对群体努力的奖励时，当群体对工作环境拥有某种自主权和控制权时，以及当群体受到组织严肃对待时，更有可能产生来自群体影响的正面结果。

9．培训和技能开发：为工人们提供完成其工作所必需的技能

培训不仅保证雇员和经理们能胜任他们的工作，而且也显示了公司对其雇员们的承诺。

10．多技能工人的培训和运用：培训人们去从事好几项不同的工作

让人们去做多项工作可以使工作变得更加有趣，并为经理们提供安排工作日程的更大弹性。例如，它能用一个受过培训的工人代替一个缺勤的工人去尽那些职责。

11．创造平等主义的文化：平等对待雇员可以通过诸如取消经理餐厅和泊车保留中间之类的行动而做到

减少社会类别的体现有可能减少“我们”对“他们”的对立思想，并且提供一种每个人都为一个共同目标而工作的感觉。

12．降低工资差距：缩小雇员间薪金差别的程度

当任务需要互赖以及完成工作需要协调时，降低工资差距可以减少人际竞争和提高合作的机会，从而导致生产率改进。

13．内部晋升：通过从处于较低组织层次上的雇员晋升去填补职务空缺

晋升增加培训和技能的开发，提供给雇员们一个“好好干”的诱因，并且能提供一种关于工作场所的公平和正义的感觉。

14．长期经营人力资源的观点：组织必须明白，通过人力资源达到竞争优势需要花费时间，因此需要一种长期观点

在短期内，与维持就业安全感相比，解雇人也许更有利可图，减少培训经费也是保持短期利润的快捷方式。但是，一旦通过使用这些人力资源管理实践获得竞争优势，那么这种优势就有可能实实在在地更为持久。

15．测量与诊断人力资源管理的效益：组织应当测量诸如雇员态度、各种方案和首创精神的成功以及雇员绩效水平等方面

测量能够通过指明“何者重要”而指引行为，而且它能为公司及其雇员提供

反馈，告诉他们，相对于测量标准，他们表现得有多好。

16. 鲜明的和一致的哲学：让根本的管理哲学把各种个体的实践连接成一个凝聚性的整体

列在第1项到第15项中各项实践的成功，一定程度上依赖于形成一个关于成功的基础和怎样管理人的价值和信念的系统。例如，高级微设备（Advance Micro Devices，简称AMD）公司的贯穿性哲学是："持续快速改进、授权、无缝的组织界限、高期望和技术卓越。"

（资料来源：Jeffery Pfeffer，1994，Competitive Advantage Through People Harvard Bussiness School press。）

思考与探讨的问题

普费佛教授提出的16条创造竞争优势的人力资源管理策略是基于企业管理的背景，你认为其中的哪些策略可以应用于公共部门的人力资源管理之中，哪些策略的应用可能受到限制，并分析原因。

本章参考文献

Burke, W. W., 1982, Organization Development: Principles and Practices, Boston, MA: Little, Brown and Company.

Bernstein, 1980, Workplace Democratization. NJ: Transaction.

Cummings, T.G., 1989, Organization Development and Change (4th ed.). St.Paul, MN: West Publishing Company.

Drucker, P., 1980, Managing in Turbulent Times, New York: Harper and Row.

Heneman, H.and Dyer, L., 1989, Personnel/Human Resource Management, 4th ed..

Nadler, L., 1984, The Handbook of Human Resource Development, New York: John Wiley.

Nadler, L. and Nadler, Z., 1990, Developing Human Resources: Concepts and a Model, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Porter, M., 1985, Competitive Strategy, New York: The Free Press.

Schuler, R. and Youngblood, S., 1989, Effective Personnel Management, MN: West Publishing.



第 9 章

公共预算与财务管理

公共部门需要财政资源（Finance Resources）以达成使命并实现组织目标。但是获取稀有资源仅仅是公共管理者面临的一个问题，财政资源必须在众多相互竞争的利益之中实现有效的配置，同时，财政资源也需有效管理，以防止浪费。

在公共管理领域，预算以及财务管理的地位十分重要，谚云："财政为庶政之母"，没有有力的财政支持，公共管理难以为继；从公共政策的角度来看，公共预算和财务管理事实上便是政府制定有效公共政策的过程，因为财务预算事实上是以货币数字表达的政府政策和施政计划。从组织管理绩效的角度来看，公共预算和财务管理则是控制成本、绩效衡量的主要依据。从社会角度来看，公共预算和财务管理乃是促使社会财富的分配趋于合理，实现社会公平的主要途径。

近几年来，东西方各国的公共管理改革，莫不把预算与财务管理改革作为重点之一，这反映了公共预算与财务管理在公共管理中的战略地位。一位有效的公共管理者必须掌握了解公共预算和财务管理的理论、方法和技术。

重点问题

- 公共预算的性质、功能

- 公共预算的原则
- 公共预算的制度
- 政府会计
- 政府财务报告及其作用
- 政府审计的形式、程序
- 政府采购管理

9.1 公共预算的性质、功能

政府预算起源于英国国王对国会的财政需求文书。预算制度的形成与代议政治的兴起与发展有密切关系。而预算制度形成后，在发展的过程中，除受代议政府的影响之外，国民经济的发展趋势，科学管理方法的形成与发展也对其产生了巨大的影响。

政府预算，可以从不同角度予以审视和分析。学者瓦尔达夫斯基曾说预算可以指许多不同的东西：一项政治行动、一项工作计划、一次未来预测、一个启蒙源泉、一次愚昧的举动、一个控制机制、一种对限制的逃避、一种行动手段、一种进步的障碍。当代著名的预算专家鲁宾（Irene S. Rubin，1997，1—2）曾这样描述预算：

（1）预算反映了政府做什么或不做什么的选择，它们反映了一般公众对什么样的服务政府应该提供的共识。

（2）预算反映了政府所提供诸多服务的优先权。

（3）预算反映了为地方和全体选民，为效率、效能以及更大的公共目标而作出的决策的相对比例。

（4）预算为公民提供了强有力的责任工具，使公民可以知晓政府是如何花钱的，政府是否遵循着公民的偏好，预算连接着公民的偏好和政府的产出。

（5）预算反映了公民对不同的税种和不同税率的偏好，以及特殊纳税人群体转移税收负担的能力。

（6）预算对国家的整体经济发生着影响，因此财政政策影响着就业水平——在某时间有多少人失业。

（7）预算反映着不同个体、组织影响预算结果的相对权力。

预算本质上是一个分配稀有资源的活动，因此它意味着在不同的潜在支出目标（Potential Objects of Expenditure）之间作出选择。这样，我们可以将预算界

定为：一国政府在一定时期内为达成政治、经济和社会目标，依据国家之施政方针，以国家整体资源与国民负担能力为评估基础，所预定的公共财政的收支计划，也即经过政治程序所为之的国家资源配置。基本上，政府预算是一种多重面向（Multi－faceted）的政府财务制度。在预算文件中，政府表达了其基本的价值偏好，所欲完成的各项政策、行政措施。政府预算作为政府治理的工具，是政府施政的蓝图。

政府预算制度起始于"抑制"统治者对被统治者的财政要求，其原意在于落实民主政治的监督功能，以防止行政权力的扩展，加重人民的税务负担，但随着民主政治的发展、政府角色以及职能的转化，现代的政府预算功能也随之扮演着偏重财务规划、管理的积极角色。

依据美国学者阿克西罗德（Axelrod，1988，7—16）的分析，政府预算的功能有下列主要面向：

1．为达到施政优先次序、目标及政策所从事的资源配置

预算反映各种势力争取政府资源的记载，它记录着这场竞争中的胜负情况，通过社会公开的辩论和慎思的过程，试图将资源作"合理、公正"的分配。曾担任国英国首相的格兰德斯通（Peel Gladstone）说过："政府支出应以政策为归依"，即为预算作为政策分配的最佳说明。

2．通过税收和借贷（公债）筹措预算财源

预算为政府筹措财源的计划书。税收应由谁负担？负担的效度比例是多少？政府财务应否借贷？借贷的比例应是多少？……政府筹措资金的方案大多呈现在预算计划书中。

3．通过与货币政策的协同，以预算展现的财政政策稳定经济发展

国家可以通过预算所展现的财政政策与货币政策等工具来促进经济增长、通货膨胀及就业率，作为经济调节的工具，但此项功能的效果，学术界仍有不同意见。

4．促使政府机关对预算资源使用达到效率、效能的运用责任

政府通过年度的预算程序及既定的预算制度，对于预算的使用状况给予定期的检查，通过绩效检讨，来追踪首长的行政责任，并进而对政府官僚体系给予适当的监督。

5．控制支出的合法性、确实性并与政府决策相吻合

预算的原始功能即是支出的控制，希望政府每一项的支出都符合法律、确实及诚实的要求。按月按季度的核拨及在核准的会计制度下，对政府的支出予以适当的控制。

6．提供不同层级间资金转移的机制

中央政府的税基（Tax Base）往往大于地方政府，因此，在多数国家中，地方政府需依赖中央政府的资金转移（补助款）以支付其日常的运作。这种转移不仅让地方政府能执行其应尽的职责，也可以达到均衡全国地方的财政之不公平。

7．作为预算计划的社会和经济发展的工具

预算可作为政府中、长期社会和经济发展计划，而这些计划则需靠政府的预算支持方能落实。

8．经由财政的监督权，驱使政府机关使其计划实施更具经济、效率和效能

预算不仅在于对预算的收支的控制和计划的规划，亦注重对于计划、方案的实施上，是否达到合理、公平的情况。亦即对于预算实施中及实施后，进行完整周全的监督和评估。

另外，学者威劳毕（Willoughby，1918）亦认为预算制度在民主社会中扮演了三个方面的角色：

（1）民主社会中，公共事务的进行须顺应民意，预算制度对社会提供简单、明了的预算信息，而这些信息乃是民众了解、参与、监督政府的工具。

（2）预算制度是行政与立法部门有效沟通、协调的工具。立法单位根据行政部门的财政计划，一方面可授权行政部门，不必事事干涉牵制；另一方面又有充分的工具在事前与事后加以严密的管制。

（3）现代民主社会与政府分化越来越复杂，由行政首长的专门预算机构来主导、统筹、整合的预算制度，是行政部门维持其整体运作以及各部门有效运作的先决条件。

由此可以看出，政府预算乃是在现代政府治理中不可或缺的工具。

9.2 公共预算的原则

公共预算过程应根据哪些原则，才能让预算充分发挥其功能？在学理上有许多的建议，以下兹针对传统强调民主政治监督的预算原则与提升行政绩效的预算原则，分别说明之。

传统强调民主政治监督的预算原则

针对传统预算所强调的民主政治监督功能及财务收支规划功能，德国学者 New Marks 的八点原则最具代表性。

（1）公开原则。即政府预算内容应公开，让所有国民皆能充分了解政府的收支状况、财务计划及施政内容。

（2）明确原则。政府预算的收入来源及支出用途、项目与分类皆应明确。

（3）事前决定原则。即政府预算应在年度开始前，经由议会审议通过。

（4）严密原则。预算应对各支出项目产生约束力，并力求与将来决算的一致。

（5）限定原则。预算的各个项目相互间应有明确的界限，禁止经费相互流用，同时限定须在同一年度支出。

（6）单一原则。国家的财政收支应纳入一个预算内作综合表示，不得另有独立的预算，即预算须单一，不得重复。

（7）完全原则。所有收入与支出完全列入预算中，亦即不得有任何预算外的收支，以维持国家财政的完整。

（8）不相属原则。任何财政收入与支出，不得有个别相属关系，如以特定收入支应特定支出。

上述传统预算原则的基本精神，在于强化民主议会对政府行政部门的控制，时至今日，由于政府任务的不断扩大，政府预算与国民经济及全民福祉的关系密不可分，上述各项预算原则的适用性颇受争议。例如由于预算规模的庞大与复杂，要形成单一、明确、严密、完全的预算，不免遭受很大的困难；随着国营事业、特种基金的增加，政府预算内有许多支出项目是由特定收入财源支应或采转账方式编列，预算的不相属原则，很难予以贯彻；再如政府预算影响国民经济甚巨，学者主张采取多年度复式预算方式，对经济景气循环产生稳定作用，因而维持预算事前决定与限定原则，亦有其困难。

提升行政绩效的预算原则

基于预算的经济稳定、资源配置及行政管理等功能，现代的预算原则不应再局限于民主政治监督控制而已，政府行政责任与行政职能的加强更为重要，美国前预算局局长史密斯所倡议的新预算原则有下列八项：

（1）计划原则。即政府所有预算皆应按照计划来编制，预算反映政府计划，两者具有密切关系。

（2）责任原则。行政首长对于预算的责任是使行政机关的计划符合立法部门所反映的民意，并以最低廉的成本来执行计划。

（3）根据报告原则。预算的编制、立法与执行，均应根据政府各机关的财务及业务报告，而非盲目地任意决定预算。

(4) 具备适当权力原则。行政机关为有效执行预算，必须具备执行预算的权限及执行职权的必要人员。

(5) 多元预算手续原则。政府预算的手续，可依行政活动、工作计划的不同而有差异，无需强求一致。

(6) 自由裁量原则。对于政府各支出项目及内容，不宜过分详订并限制留用，在不违反施政方针或目标下，可授予各机关自由裁量的空间，俾更有效率的使用资源。

(7) 预算时间弹性原则。为充分发挥预算的经济稳定功能，政府施政计划的实施及经费支出时期，可随总体经济状况作必要而有弹性的调整，例如多年期大规模公共建设的资本性支出，即有其时间弹性的必要。

(8) 预算机关关联原则。中央预算机关与各机关执掌预算及计划的部门，应相互保持充分联系、协调与合作的关系。

史密斯所提出的预算原则中，多元预算手续、自由裁量、时间弹性等三项与前述 New Marks 的原则是互相矛盾的，责任、报告、适当权力及关联原则，以往均视为行政机关内部问题而不予重视，但在今日讲究行政管理规划的时代则备受重视，至于预算计划原则，更是倡议计划预算制度下的产物。总之，预算的规范性原则并非一成不变的，预算原则将随着预算的时代功能及制度的演进而改变，因此我们学习预算原则的目的，主要在了解如何通过这些原则进行预算过程，达成预算制度所预期的功能。

9.3 政府预算制度及其评估

如前所述，预算是民主政治发展的产物。1215 年英国的《大宪章》，议会获得了赋税的立法权。1688 年光荣革命后，议会进而控制政府的支出。几经变化，议会将控制权扩张到事后的审计监督权。1787 年首相威廉·皮梯 (William Pitt) 任期内，议会通过一项总基金法案 (Consolidated Fund Act)，将所有基金合并为一项联合王国总汇基金。此基金的原则为：除特殊情况外，所有公共收入皆纳入此基金，而所有政府支出都出自这一基金。19 世纪中叶，立法部门对财政的控制权确立，议会具有经费核准、拨款、审查的权利。至此，预算制度不但对财务由严密的控制权，且形成指导、监督以及批评一切行政活动的最有效工具。此时，预算制度的主要作用在于立法部门对行政部门的消极控制，即以减少政府支出为终极目的。

传统的预算制度虽然为国家施政所需的计划，或人民监督政府、控制财政的工具，但其原始用意在于对政府的财政支出予以适当的限制，其重点在于避免浪费与禁止征敛无度，而其终极目的，在于减轻人民的负担。除此而外，别无积极作用。因此，政府预算的编制，原则上是“量出为入”或“收支平衡”，内容上旨在将国家一切收支全部编入单一预算之内。对各项经费究竟为经常费用或资本性支出，一概不加区别。此种预算制度的优点是人民的代表很容易了解国家财政的全貌，以便监督政府活动。但其缺点也是很明显的：（1）预算科目的分类不能对年度政务活动提供正确的记录；（2）支出按机关类别编列，并非按政府提供服务的性质，欲计算政府某项服务的成本几乎不可能；（3）各种费用不按性质区分，即对经常账目与资本账目不加区别，在政府经济活动扩张，对社会经济影响大时，该缺点十分严重；（4）坚持预算平衡原则，而且以税收应付政府支出，但政府收入随经济循环变动，而政府支出在萧条时期需要大量增加，如果每年维持平衡，则经济不稳定程度就会增加。

在传统预算制度之后，出于不同目的，政府预算制度一直有很大变化。各国政府当局及财政学者，常致力于预算制度的改革，力求使预算制度不仅成为民主政治的工具，进而达成经济政策的任务以及实现科学管理的效果。其中有达成经济政策任务为目标的复式预算，以实现科学管理效果为目标的绩效预算、设计计划预算和零基预算。

复式预算

自20世纪30年代以后，随着国家干预和福利国家的发展，人们逐渐认识到了传统预算制度的缺陷，认为政府之预算不仅应以监督政府财政的消极目的为限，更应负起积极的使命，以预算挽救经济危机和发展国家积极的工具。最初将预算编制方式进行改革以适应经济政策的国家为瑞典。1937年瑞典改变了传统的预算制度，放弃预算的逐年平衡，而改采用按经济的景气循环同期的预算平衡原则，这种消除景气循环的预算方法，虽予政府财政政策以弹性，但依国家资本状况的变化，以衡量财政健全与否的原则依然保持。

复式预算制度的作用，在于发挥预算的经济功能，亦即使预算达成经济政策的任务。从有关国家实行的结果来看，不仅在经济景气的调节方面有成效，而且有助于推动经济的开发和经济的增长。此后许多不发达国家亦采用这一预算制度，以进行资源开发和经济建设。其意义体现在：

（1）不发达国家的民间资本积累有限，政府的作用具有重要性。复式预算的编制足以明确资本形成的资金来源，并了解公共资本的积蓄动向。

（2）经常性预算与资本预算的划分，政府可以按轻重缓急，衡量经常与资本支出，便于考核经常支出，且以其结余资金用于投资。

（3）复式预算使财政的运用，不再受狭义的预算平衡观念的拘束，对资本支出，可以按经济情况予以必要的调节。

（4）不发达国家制定长期经济发展计划时，复式预算能使每年的预算与该项长期计划保持密切而长期的联系。

上述四点，充分说明复式预算制度中资本预算成为独立预算后，一方面有助于资本形成，另一方面确立了长期平衡观念。但复式预算的作用有其限度，采取这种制度后，不可认为经常收入仅充作经常支出，而政府投资所需资金，应完全依赖借入；更不应将资本预算视为政府财政赤字方便处理的方法。

除此之外，对资本预算的采用，下列三个方面应予以注意：

（1）资本预算固为动员资源，促进经济发展的工具。但可能出现尽量加强资本支出，而过分节省经常性支出，重视物资投资，而忽视教育、卫生方面的投资。

（2）资本预算固为资产或企业管理的工具，对公营企业较多的国家有利。然而如果尽以公债从事投资，而且税收收入供应经常性开支，势必形成资本支出过度膨胀。

（3）资本预算的采用，对公共工程的举债投资，在前后期延续的使用者之间，可实现公平负担。但若政府所举办的公共工程若有规则性，事实上并必须依赖资本预算的采用，而且举债投资，增加了以后的负担。

绩效预算制度

预算制度的主要功能在于便于对公共部门活动的控制与评价，决定政府部门活动的适当性。传统预算制度对于控制任务尚能完成，但对于“评价”的任务则不胜任。原因在于：

（1）它不能显示特定活动的成本和效益。因为它以机关为基础编列，不注意各机关之间的相互关联性。

（2）预算编制仅关注投入，不能监理投入、产出之间的比例关系，无法比较每年或各机关间计划的有效性。

（3）预算以一年为基础，当年度预算中所包括的各项支出，对将来的发展不重视。为补救传统预算的缺点，便有了绩效预算的倡议和推行。

绩效预算（Performance Budget）一词，系美国胡佛委员会，亦即行政机关组织委员会于 1949 年对国会的报告时提出，该报告称：“绩效预算系基于政府的

职能、业务与计划所编制的预算……，绩效预算将注重一般重要工作之执行，或服务之提供，而不着眼于人员劳务、用品、设备等事务之取得。……预算最重要之事，系工作或服务之完成以及该项工作或服务付出的若干成本。”

据此，绩效预算的目的，在于便利政府在会计年度内，完成各项工作计划与所列举的具体建议，其编制是以政府应做的工作或应提供的服务事项为基础，并总汇表示每一工作与服务的事项所需的成本。依绩效预算，政府机关绩效预算的编制，采取下列步骤：

（1）决定适当的计划种类；

（2）将计划分割成数个子计划；

（3）针对每一个子计划的细部活动进行评估，以确定所需经费；

（4）汇总所有经费资料编制预算。

经过上述步骤，绩效预算因此又可称为成本预算或成本分析预算，它可以使计划与预算合一；使成本与工作对照比较；使效率与考核相关联，因此，绩效预算的特征为：

（1）注重最后产出而非投入；

（2）强调各种产出或计划所需投入间的关系；

（3）尽量使计划包罗无遗，并关注于活动所具有的全部贡献及其发生的全部成本。

因此，绩效预算有下列优点，亦即其功能之所在：

（1）寻求工作衡量单位，计划每一计划单位所耗成本，以决定各项工作是否值得实施；

（2）针对过去成果与现行计划比较，借以考核计划的成本变动情况；

（3）比较各机关同性质之活动所需之经费，以便考核行政管理效率，并提出改进意见；

（4）把企业成本观念引至政府，有助政府机关成本—效益分析。

尽管绩效预算有上述优点，但其亦有限制。

（1）绩效预算基本上乃着眼于管理上的经济效率，往往忽视了政府活动的政治性，尤其是政治回应性。

（2）绩效预算因未能建立成本会计制度与成本意识而难以采行。

（3）政府机关之活动，有时涉及无形成本、抽象成本，难以确立工作衡量的标准。

（4）强调单一年度预算与计划的配合，对组织之未来目标政策设计无法连贯。

(5) 绩效预算强调成本效率，对国家资源之整体规划比较忽略。

由于绩效预算有上述缺点，遂有设计计划预算而取之。

设计计划预算

设计计划预算制度系 1961 年美国当时担任国防部长的麦克纳玛拉（Robert McNamara）首先推行于美国国防部，嗣后于 1965 年约翰逊总统发表备忘录指示 20 个左右的行政部门推行此制度。此制度用至 1971 年，为时任尼克松总统下令废止始告终结。

所谓设计计划预算制度，是指审视一国长期的政策目标与机会，以及国家当前所达成之目标与可运用之资源，利用一切分析工具，评估各种公共计划书的成本与效益，协助国家最高当局拟定最佳决策，以利国家资源的合理分配的预算制度。其之所以称为设计计划预算制度，系主要包括目标的设计（Planning）、计划的拟定（Programming）与预算的筹编（Budgeting），三者结合为一的一种预算制度；亦即以设计为中心，以分析为手段，借以达成提高行政效率为目标，它与以控制为中心的总额拨款，以管理为中心的绩效预算制度均不相同。

基本上，设计计划预算制度的主要特质有以下四点：

(1) 以运作化观点去分析计划的目标：例如计划目标旨在促进高速公路的安全，则需将此一目标转化为交通事故减少的死亡人数的多少、减少的严重伤残人数的多少和降低财产损失的多少等。

(2) 分析一年和数年内政策计划的总成本。

(3) 分析达成目标的不同方式，此可使用成本效益分析的方式进行。例如，计算使用安全带在减少或降低每一死亡所需的成本的多少。

(4) 以比较方式去研究分析所有政府政策计划之成本与利益的系统方法。

设计计划预算的编制则主要采取以下步骤：

(1) 政策目标的规划。指将组织的长期目标予以明确的设定，并拟定达成此项目标的各种替代方案，分别评价并排列优先适用顺序。

(2) 制定细目计划。就政策目标的设计，设定一个较为可行的预定期限，通常为五年，预计整个期间所需的投入与可能的产出，并作时间的分配。

(3) 预算的编列。针对前两个阶段作成的结果，筹措被采行计划所需的年度经费，并编列预算。

设计计划预算制度的主要优点是：

(1) 设计计划预算融合设计、计划、预算三者为一体，注重设计功能的发挥。

（2）采用长程方法，预先设计数年间之政策成本与效益，详实考核。

（3）阐明国家目标，辨认何者为最迫切者，并确定达成目标之政策途径及其成本之计算，表示政府努力改善公共政策决定的决心。

（4）便利政府资源作最佳运用，注重资源配置的效率，以最低成本最大效益的原则，寻求达成目标之各种交替方案，以避免国家资源的浪费，达到最适当计划的最佳报偿。

（5）使长期政策计划目标之设定与短期预算之编制形成有机的联系，提高总体资源配置的效率。

（6）利用成本效益分析的方法，对于具有决定性的重要因素，尽可能予以数量化，以建立具体的评估标准。

（7）明确确立政策目标，详细标明各种政策决定的过程，以符合政府预算公开负责的态度。

设计计划预算制度的主要缺失有：

（1）实际成本不易确定，尤其以间接成本为最，而共同成本亦难以精确推算，尤其国防及外交政策等公共财性质之重要施政工作，则不易确定其效益。

（2）预算全由高层作重大决策，容易使决策者集权于中央政府。

（3）以明确目标和量化方法解决问题，容易遭致政治冲突与对抗，特别是立法部门以及利益集团间难以调和。

（4）设计计划预算虽是“目标导向”的技术，但国家的目标有时是难以认定的，有时受国际政治与经济的影响，故难以评估。

零基预算制度

零基预算制度源于对设计计划预算制度的精神予以修正而成，1969 年德州仪器公司正式采用此制度，1973 年卡特总统于佐治亚州州长任内，率先引进此制度用于筹编州政府之预算，然后又于 1977 年入主白宫后，将此制度推行于联邦各行政单位。推行零基预算制度的前提是：拟由预算的分配来评核政府方案的政治可適性与行政效能，而其“零基”概念的由来是现有的计划和活动不应该自动地预算拨付，而应由行政主管合理说明其继续存在而成为年度预算循环之部分的理由。所以在理论上，每种政府计划和活动应在新的会计年度归整于零，重新开始。换言之，零基预算意味着各机关应致力于追求现行计划的效率和效能，同时亦应提升计划削减或裁并的可能性。因此，零基预算与设计计划预算的最大差别在于前者重视计划的削减，后者则强调计划的发展。

一般而言，零基预算制度的主要程序为：

（1）划分决策单元（Decision Unit）。即确定预算之最低层级的组织或计划单位，而且每个单位皆有配置管理者负责该单元内的整体行政业务之运作。

（2）编拟决策包（Decision Packages）。所谓决策包，乃是指决策单元的主管人员针对决策单元所进行的目的与功能性年度评估，其内容为：第一，决策单元所拟定的计划内容与目标之说明；第二，决策单元所欲采取行动之分析；第三，上述行动之成本和效益分析；第四，决策单元履行计划所需之人力与绩效之分析。

（3）最高决策首长及立法委员根据决策包比较各决策单元之计划并排列计划的优先顺序。要完成前述决策包，各决策主管人员至少需提供下列两项信息：第一，确切提出完成任务的各个方案之评估以及说明方案之所以被选择的原因；第二，主管人员必须明确指出经费的层次性：最低经费、维持现行运作所需经费、经费扩张的程度。

零基预算制度的基本优点，大约有以下数项：

（1）以零为预算编制为基础，不受往年预算金额的拘束，对新旧计划均须考虑，可避免传统预算累积加成与持续膨胀的弊端。

（2）一律以决策包的效益评估为基础，删除效益较低的计划，可使国家资源予以合理的配置。

（3）承袭设计计划预算之精神，仍有长程规划与整体资源合理配置的优点，但因以决策包取代设计计划预算制度的计划策定，利用主管人员专门知识与经验弥补系统分析人才之不足，且决策包由基层人员拟定，符合下情上达，注重基层沟通的民主精神。

（4）新旧计划均以同一基础评估，对新计划有激励作用，对无效率的旧计划予以删除，具有兴利除害、提高行政效率的效用。

（5）决策方案优先顺序的排列与分级，有助于预算分配的弹性，在预算执行期间如有新业务或应删除计划，亦以相同的步骤评估，不至于形成累积庞大会计剩余与不足的问题。

零基预算制度也有其明显的缺陷，其基本缺失主要为：

（1）以零为基础编制预算，建制初期将会增加会计人员和各主管人员的工作负担。

（2）与设计计划预算相同，一些政务活动难以用数量化来衡量其效益。

（3）删除旧计划或裁减机关员额人数，容易增加人事上的困扰。

9.4 政府会计

政府会计是分析、记录、汇总、评估和说明政府机关的财政活动和财政状况的科学和艺术，也是那些对结果感兴趣的人交流信息的艺术。在公共管理中，政府会计是重要的，原因在于：

(1) 政府会计能把可靠的贴切的和及时的信息提供给决策者和行政官员。这些人需要评估政府的行为和确定未来行动的方向，而政府会计为决策者提供了经济数据。

(2) 各种组织，无论私人的或政府的，由它处置的稀有资源的数量总是受到限制的。影响未来资源配置的各种政策都需要把已经发生的或将要发生的成本同已经获得的或预期获得的收益相比较。政府会计正是记录和预测成本及收益的工具，它对于预算决策、执行是必不可少的条件。

(3) 健康的政府会计能够保证公共资源不会滥用，保证公共资源被合理地使用。

许多人都认为企业会计和政府会计差不多。账目的复式簿记制度和一致性、客观性、物质性、完全公开性、储存性等一些基本的会计概念，都适用于政府会计和企业会计，甚至于整个会计过程的性质都是相同的，无一例外的、统一的技术被运用于这两个领域。从环境角度来看，政府会计和企业会计在许多方面都是相似的；两者组成一个完整的经济系统；两者都必须获得稀缺资源并把它们转变为各自的商品和劳务；两者都有类似的财务管理程序；两者都要运用各种分析技术来保证经济、有效、充分地运用资源等。

然而，政府会计与企业会计是有区别的，依学者的研究，二者的主要区别包括：

(1) 政府会计的组织目的不同，政府业务不是利润推动型的，目标是以最少的费用提供最大的服务。

(2) 政府会计受法律、法规的广泛影响。

(3) 资金来源不同，各级政府可以通过税收、规费、罚没来强制性获取资金。

(4) 在会计制度方面不同。在私人部门中，各种“基金”或基金会计不被运用，而在政府会计中，各种基金是需要的。在私人部门，固定资产及折旧的管理是清楚的，固定资产必须作为财产记入平衡表，而且在预期寿命期间折旧；在政

府部门中，固定资产和折旧根据基金的不同类型可以记入或者可以不记入平衡表。

为了保证建立有效的政府会计，许多国家都建立了严格的政府会计制度、程序和准则。美国全国政府会计委员会曾制订了13条政府会计的基本原则，美国注册会计师协会也重申了这些原则，并且将它归纳为7项原则，如表9—1所示。

表9—1　　美国政府会计原则

美国全国政府会计委员会会计原则	美国注册会计师协会重申的会计原则
1. 依法经营原则	（一）遵守法律的原则
2. 会计原则和法律规定之间的冲突	（二）预算和预算会计的原则
3. 预算和预算会计的原则	（三）基金会计原则
4. 基金会计原则	（四）长期负债原则
5. 基金类型原则	（五）固定资产会计原则
6. 基金编号原则	（六）会计基础原则
7. 基金账号原则	（七）财政决算原则
8. 固定资产的估价原则	
9. 折旧原则	
10. 会计基础的原则	
11. 账户分类原则	
12. 统一术语和分类的原则	
13. 财务报告原则	

9.5　政府财务报告

在整个公共预算和财务管理的过程中，财务报告是财务行政管理中的一个重要环节。公共部门以月报作为主管机关送交审计机关的主要依据，同时配合行政首长以及内部各级管理人员作为财务规划与控制的依据。政府每年度就财政收支计划实施结果的报告，即为决策报告（Final Report），亦即预算执行的报告。无论政府机关的月报或年度决策报告，我们可以称之为政府财务报告（Public Sector Financial Report）。

政府财务报告的目的和功能

政府财务报告的目的是为评价管理效果和资源占用情况提供有用的信息，它报告政府即政府机关已经获得了什么和将能获得什么。财务报告通过对过去预算

执行情况的评价提供了财政能动性的经营效果和财政约束的指标。这些信息同样有助于财务报告的用户预测未来和决定资源配置。一般而言，财务报告的目的有下列四个方面：

（1）作为衡量政府施政绩效的依据。

（2）作为了解政府财务状况的判定标准。

（3）作为分析工作业务成本的工具。

（4）作为判断财务合法的依据。

根据英国财务行政学者利克尔曼（Likierman，1992）的见解，政府的财务报告的主要功能包括以下几点：

（1）承诺与职务。财务报告提供上级单位或权责机关以及使用者一种保证，确认该组织在使用经费资源时确实遵照相关法令的规定与要求。

（2）责任和回溯报告。公共部门财务报告一方面可衡量施政管理之绩效，以作为组织与组织间，或者不同期公共部门执行者预算绩效之比较；另一方面亦可提供外界有关该部门产品或服务之成本信息，以评估其资源使用之效率与效能。

（3）规划与授予信息。提供规划未来政策与行动的基础；同时也为未来即将委办的经费支出提出支持性的信息。

（4）生存能力。向外界证明组织的生存能力，并向社会说明其未来可以继续提供产品或服务。

（5）公共关系。为组织提供一个机会，向有影响力的使用者、员工和社会大众介绍施政绩效与成果。

（6）事实与数字的来源。提供给其他有兴趣想了解该组织的个人或团体（如学术界）有关财务上的资料来源。

政府财务报告的质量要求

政府财务报告，无论其形式如何，都应符合某些基本的质量要求，财务报告须尽最大可能满足不同需求者的要求。一般而言，一个高质量的财务报告应符合下列基本要求：

（1）及时性。财务报告会因其过时而失去其价值，所以财务报告须及时，以便充分利用。

（2）内容的公正性。财务报告所反映的事务都必须符合实际情况，以便人们准确了解有关财务运转的情况。

（3）适用性。提供的信息必须面向客户的要求。

（4）可信性。财务报告提供的信息是有依据的，并且反映的情况是有意

义的。

（5）可比性。财务报告提供的信息应该便于比较以满足作出决策的需要。

（6）中立性。财务报告中的信息不应有故意的倾向性和偏见。

（7）物质性。信息科目可能使财务报告的有关读者在判断和行动方面产生的影响和差别。财务报告应该包含物质的和质量的或数量的信息。

（8）连贯性。不同时期的会计方法和主要的会计基础不变，报告的财政数据应该从这样的账户中获得，它所反映的物质内容在不同时期都按不变的基础进行。

（9）内涵的丰富性。财务报告中的信息是可理解的、清楚的以及简明扼要的。

政府财务报告的需求者

公共部门财务报告具有评估绩效、规划、提供财务信息或公共关系等功能，其所涉及的使用者范围自然是相当广泛的，有些使用者与财务报告有直接利害关系；而有些使用者则仅有间接关系，因而关心的程度就有所不同。下面就公共部门财务报告的可能使用分述如下：

（1）民意代表。公共部门财务报告对于民意代表而言，是一份相当重要的信息资料。民意代表往往以政府的财务报告为依据，来评估和监督政府政策的效果或经费支出的情况。

（2）选民或纳税人。投票是公民的权利；纳税是公民的义务。全民有权利通过财务报告了解他们所授权的政府提供哪些施政措施与服务。纳税人也有权利从政府的财务报告中，了解他们所纳的税金的使用情况，是否符合纳税人的利益与需要，是否符合法定的预算等等。

（3）顾客。使用公共部门所提供的服务的顾客有时也希望了解政府今年将提供何种服务及未来的展望。

（4）公务员。有些公共部门的公务员会比较关心本身的就业保障与工资调整，因而也会试图从政府财务报告中，了解一些情况，预测和评估经费的增减是否会影响到本身的权益。而高层行政管理人员也可以从政府财务报告中发掘过去经费使用的可能问题或本身负责单位执行预算的绩效，以谋求未来的改进。

（5）消费者与供给者。与国营企业或政府机关有生意往来的民间厂商，可能是公共部门产品的消费者，也可能是供给者，他们可从政府的财务报告中了解公共部门的资金能力或产品供应的情况。

（6）政府机关。许多政府机构也许想知道其他公共部门组织的财务情况，以

从中了解其业务范围及政策走向。

(7) 市场竞争者。公营企业在自由竞争市场中，可能必须面对其他民间企业的竞争，为了掌握有关的商机或信息，这些竞争者自然对公营企业的财务报表感兴趣。

(8) 管制者。政府部门的管制单位对于管辖下的公共部门组织的财务报告亦有直接的兴趣，以从中了解该组织的资金运用是否合理恰当，是否符合有关的规定。

(9) 捐赠者。某些国立大学或研究机构的创设资金部分来自外界的捐赠。一般说来，受惠的学校或机构大多会主动提交年度财务报告给捐赠者，以示尊重，并接受其监督。

(10) 其他关心的团体。诸如环保集团相当关注环境保护的主管机关在经费使用及资金分配上的情形。另外，研究政府预算的学者自然也十分关心政府的决算报告并注意收集这方面的资料。

9.6 政府采购管理

政府提供人民公共财货与服务，同时它也是许多财货与服务的消费者，政府每年需向民间采购大批的物资与货品，其中包括消费性与耐久性的商品，因此采购是政府内部一项重要的事务，采购影响到政府各部门功能的发挥。采购因涉及利益的输送，亦经常造成流弊与公务人员的贪污行为，所以对于采购事务应做好有效的管理。

政府采购的一般准则

根据国际组织和有关国家的规定，政府采购协会提出采购的准则包括：

(1) 透明。采购作业应公开，不能私下进行，避免有利益输送之嫌；

(2) 一贯性。采购方式、流程与政策应前后一致，不得朝令夕改；

(3) 公众的信任。采购作业应做到赢得人民的信心，即以公开诚信原则进行，无贪污不法之行为；

(4) 公平对待厂商。对于所有符合提供产品条件的厂商皆一视同仁，不得厚此薄彼，图利特定厂商；

(5) 提升经济与最大化购买价值。购买应以最低成本（最经济的）方式取得财货，即让经费的使用获得最大化购买价值；

(6) 促进竞争。政府应通过向不同厂商的购买来促进市场的竞争，而非造成厂商市场独占力量的增加；

(7) 监督保证品质与无瑕疵。采购管理的基本原则之一，即在确保所购买之财货品质的完整无瑕疵，以符合公务需要及减少损失风险的发生。

政府采购的方式

采购事务可分为由各部门自行采购的分散采购、由专门部门负责采购的集中采购及各机关联合采购三种，其优缺点分述如下。

1. 分散采购

分散采购之优点为：高度专业部门可自主决定采购决策，以其专业知识分辨采购物品的品质，亦可配合其业务需要适时进行采购。

分散采购的缺点有：

(1) 不易产生标准化采购作业指导：各部门因个别业务性质不同，加上各自为政，不易有一致性的采购政策或策略，亦不易达成标准化的采购方针；

(2) 采购决策可能与预算财务制度不合：各部门人员可能对于预算财务规定等不熟悉，而导致其决策与有关规定抵触；

(3) 采购财货与劳务缺乏内部控制：各部门自行负责采购，缺乏专门部门负责采购验收，造成内部控制的漏洞。

2. 集中采购

集中采购的优点为：

(1) 节省采购成本，建立有效率的采购制度：集中采购节省人员及各项采购支出，同时由专门的部门经年累月负责采购事务，可建立起节省经费与有效管理的制度。

(2) 减少各部门个别采购可能造成的不当行为：让各部门不直接经手采购，可杜绝各部门与相关厂商的不法行为，同时因采购部门的加人可加强监控功能。

集中采购的缺点有：

各部门需配合采购部门之进度而调整业务。

采购代理人之功能：

负责集中采购的部门，其人员如同各部门的采购代理人，对其要求如下：

(1) 采购代理人需熟悉供给来源。

(2) 了解定价与市场特征。

(3) 了解组织法令限制。

(4) 对审查与执行采购政策负责。

(5) 与销售厂商或承包厂商之互动。

(6) 在投标过程中代表组织。

3. 联合采购

联合采购是指各机关联合起来共同采购，其目的在于节约采购成本。

联合采购的优点为：

(1) 可采购到较低价格的产品。

(2) 品质管制较个别机关为佳。

(3) 对厂商有较多的选择。

联合采购的缺点有：

(1) 参与的机关将需放弃部分弹性。

(2) 参与的机关可能需配合联合采购的时间而改变其操作方式。

(3) 将原由机关控制的品质管理移至其他地方。

(4) 增加运输成本。

采购制度、方法与决策

有效率的采购需建立在完善的制度基础上，也就是需要有相关的法令规章与作业程序，对各项基本要素与采购方法予以合理规范。

1. 采购制度之基本要素

一个完善的采购制度需规定以下事项：

(1) 订定组织内部采购之各方面责任。组织内部各部门间的权责划分应明确，例如业务单位负责提出采购需求与产品规格，采购单位负责招标采购事宜，会计单位负责监督与款项支付，保管单位负责验收等。

(2) 采购财货与劳务的方法。组织的采购方法应统一，系分散采购、集中采购或联合采购可选择一种方式办理，所有财货或劳务的采购需一致办理。如需采取两种以上的采购方式，亦需先确定原则，规定不同采购的项目使用不同的采购方法，不得任意变更。

(3) 规格说明书的格式。规格说明书的基本内容有：说明机关对于销售厂商的要求、产品规格、厂牌、特殊设计、操作方式、效率等，规格书的格式亦应力求标准化。

(4) 销售厂商与承包商之规定。对于销售产品的厂商或参与承包的厂商，其条件必须事先有所规定，如厂商的资本额、营业额、信用状况、过去纪录、人员素质、担保品等。

(5) 行为道德标准。对于组织内负责采购人员的行为道德规范与工作伦理等

皆需订明，以降低不法利益输送事情的发生。

(6) 内部控制。对于采购流程必须建立内部控制系统，从提出采购要求、采购决策、招标、签约、点收、支付款项、存货管理与使用等，皆需由不同单位人员参与，以兹牵制与稽核。

(7) 存货管理。存货管理影响采购决策、物品品质与耐用年限等，自应建立一套管理制度。

2. 采购方法

采购的方法一般可分为四种：竞标、比价、议价与非竞争性协商，兹分述如下。

(1) 竞标。采购以竞标（Competitive Bidding）方式进行，是当市场上有许多潜在的供应商时，竞标可以获得最低廉的价格，以节约采购成本。采行竞标的方式，应公告、公开拟采购的产品需求，让所有有兴趣的供应商皆可参与。对于参与竞标厂商所提出的采购计划书需作一定的规格要求，同时机关亦应事先决定一定的底标。

计划书的要求：

计划书至少应有两项重要内容：

第一，产品规格。厂商应对其产品的规格、性质、数目、使用方式等特征，提出详细说明。

第二，保证金的要求。保证金一般是以公债作担保，计有下列三项：

一是投标保证金（Bid Bond）或称押标金。如厂商获得授权签约，却未履行签约得予没收。

二是绩效保证金（Performance Bond）。如厂商未能完成契约所订一定绩效或工作量，得予没收。

三是支付保证金（Payment Bonds）。如当承包商未能完成其供应时，其次级承包商、供应商或第三者需负责支付。

底价的设定或估计：

采购机关一般需先依采购产品的市场价格、预算数额等，设定一竞标的底价，并以机密的方式处理，作为竞标的决策参考。若最低的竞标价格超过机关所设定的底价，则可以合法地拒绝所有的竞标厂商。

(2) 比价。以比价（Competitive Proposals）方式进行采购，可以允许厂商所提之计划书更具弹性，同时也可以不需公告，而由采购机关选择适当的投标人径行比价。这种方式一般是因为金额较小或因为采购机关对于提案有足够资讯作比较判断。

(3) 议价。议价（Negotiated Bids）一般是发生于只有少数符合条件的供应

商或服务提供者，政府机关商请其提出议价案，机关可以公开或不公开方式进行。对于议价提案可以经过机关与供应商之间的协商予以修正。议价的对象经常是属于需专业性服务的厂商，如会计师、律师或专案委托研究计划等。

（4）非竞争性协商。非竞争性协商（Noncompetitive Negotiations）出现的情况系市场上只有一个供应商，因此没有选择与竞争的机会，只有采取与惟一供应商谈判协商的方式，决定采购金额与数量。

上述四种采购方法无论是采用哪一种方法，重要的是政府机关本身应订定一套一致的采购政策，并对所有厂商一视同仁。尤其需特别重视一致性与透明化，否则很容易因机关决策者个人因素，而偏好特定厂商或采用特定采购方式。

对于厂商亦应让其了解机关有权拒绝所有投标，若因预算限制，机关可以在厂商得标后，甚至签约后取消合约。厂商更有义务不让政府机关造成负债，如违反专利权与著作权等。政府机关亦得要求厂商对其得标所提之价格维持一段合理时间，以避免厂商得标后短期内任意提高价格。最后，厂商亦有义务对于机关的特定要求作出正确反应。政府机关本身为获得负责任的投标，对于投标厂商的能力、信用、售后服务、过去记录等皆有责任事先了解。

采购人员的伦理

采购人员首先要重操守品德，对于经管业务要尽忠职守，同时还要特别强调诚实。对于采购亦需要不断接受各种有关采购业务的训练，对于所采购的物品之市场信息等应充分搜集与了解。对于采购人员的伦理要求有以下五项：

（1）避免利益结合。采购人员与厂商之间应避免有非公务的个人情谊或亲戚关系，以防止利益的结合。

（2）行为公开。任何与采购有关之公务行为皆应公开，不得有私下行为。

（3）不得接受酬金。采购人员不得接厂商以对其所提供之服务为由的酬金。

（4）不得接受好处费。任何公务员皆不得接受厂商的好处费，进行采购案件的游说。

（5）利益回避。离职卸任之采购人员不得接受担任与以往职务相关的厂商之聘任，避免利用以往之关系进行活动。

9.7　政府财务审计

在政府预算以及财务管理当中，审计是相当重要的，这是因为：审计提供了

可信的独立裁决，使财务报表合法，同时指明了公共部门管理者履行职责的方式；通过审查程序、管理和政策或计划管理，有利于组织效率的提高，同时审计也可以发现公共部门的预算舞弊行为。

政府审计的范围

政府审计的范围，一般而言，包括以下几个方面：

1. 财务管理审计和合法性审计

这是传统意义上审计的情况，审计是审查文件、记录、报告、内部管理系统、会计和财务程序以及另一些证据的过程。其要求：政府的财务报表所提出的东西是公正的；政府的财务往来是适当的、合法的；数字是准确的；所有财务往来都作了适当的记录；经营政府财务管理的公务人员是称职的。

2. 效审性和经济性的审计

主要关注政府的支出是否符合经济和效率的原则，是否达到了最大化的结果。这类审计的范围包括：需要完成或提供商品或服务的数量；成本核算或支出的合理性；资金保管和使用的合理性；资金来源的合理性；收费商品或劳务收入的合理性等。

3. 计划绩效审计

计划绩效审计包括检查和判断政府计划和行动的预期结果和效益是否达到，以及立法或行政机关确立的目标是否适当。这种审计工作包括判断下列方面：对预期结果产生负面影响的管理薄弱环节；对可能更有效或成本更低的达成目标的途径进行选择；外部的效益或损失，也就是当初确定计划时没有预计到的效益或损失。

政府审计的类型

政府审计可以按不同的标准划分为不同的种类，主要有：

1. 事前审计和事后审计

事前审计是在财务往来发生前的审查，主要审查其是否合法。事前审计是日常管理检查和管理深度、细节修改的必要部分，但缺点是：耗费大，繁琐，容易削弱被审计部门的责任性以及造成单位内部之间的摩擦。

事后审计是在会计期终了时对财务往来的审查。它能履行政府审计中的所有审计范围。

2. 内部审计和外部审计

内部审计是指履行审查的审计者是政府行政部门的成员，其目的是通过提供

信息、分析、评价和发表与管理职责及目标有关的意见，以加强管理，以便达到组织的目标。内部审计的好处是：首先，内部审计可以公正的、贴切的信息为基础，提出建设性的意见，以帮助组织解决管理中的许多问题；其次，可以及时发现和提供组织的现存问题，有助于组织及时解决和排除管理上的故障；再此，对于那些职责划分不经济或缺乏效率的组织，内部审计可以起到有效控制的功效；最后，内部审计可促进组织间更好的信息交流，有助于高层管理者把注意力集中到对既定政策或程序的修改、解释和完善上。

外部审计与内部审计相反，外部审计的审计者是被审查的政府或政府机构以外的执行机构的成员。

政府审计的程序

为达到审计目的，政府审计基本上包括以下三个工作阶段：

1. 调查

审计的调查阶段是初步获得信息和检查工作的过程，以便于分清问题和掌握审查所必需的详细资料，调查阶段的主要工作包括：

(1) 了解审查单位的制度。尽快了解被审计单位的计划或活动的情况，以便审计者安排审计计划。审计者可通过下列方式了解被审计单位的有关制度：第一，审查单位的出版物，如年度报告和新闻稿等；第二，以前审计工作者的工作文件；第三，会见审查单位的管理人员和监察人员；第四，查阅包括会计和资产管理活动的有关工作程序及资料。

(2) 学习法规。仔细领会并搞清楚有关的法律和立法。包括：该单位的权力和责任的性质及范围；被审计单位的计划或活动的目的、范围及目标；该单位的经营及资金供应情况。

(3) 初步审查。初步审查的主要目的是：通过对特殊工作活动控制的有效性和有用性的初步检查，搞清楚该单位的控制制度实际上是怎样运转的；搞清明显的控制薄弱环节。

2. 审查阶段

审查或评价特殊的单位活动或在必要的限度内实现指定的或契约规定的目标的经营情况。按照指定的或契约规定的审计范围，查验该单位的经营和行政程序及实际做法、会计制度、报表、内部审计和下列几个或所有方面促进内部管理控制效果的制度因素：支出、收益、收入和资产的效率控制；合理说明资金和财政业务往来；正确、可信及有用资料的产生及报告；符合适用法律、规定和决定的要求；经营效率；财力和人力的有效使用；预期计划和活动目标的成果。

3. 报告阶段

即将审计结果让有关单位和人员了解。需要了解报告内容的单位或人员主要包括：（1）需要了解审查报告内容的有关立法部门或行政部门和以此为活动依据的单位职员；（2）投资者；（3）一般公众。审计报告的内容随审计范围而定，但是，一般来说，报告至少包括三个部分：一是审查范围；二是调查事实的情况报告（对于效率、效益的审计）或财务报表（财务审计或守法审计）；三是审计者的观点或建议。

本章小结

1. 政府预算既是政府施政蓝图，亦是政府治理的重要工具。在现代社会，政府预算发挥着资源配置、收入规划、稳定经济、行政责任、支出控制、资金转移、经济发展等重要功能。政府预算的原则有以强调民主政治监督的预算原则和以强调提高政府绩效的预算原则。

2. 政府预算制度的演进经历了不同的阶段，亦有不同的预算制度，主要有复式预算、绩效预算制度、设计计划预算、零基预算。当代世界各国盛行企业化的预算制度。

3. 政府会计是分析、记录、汇总、评估和说明政府机关财政活动和状况的科学和艺术，在公共管理中，政府会计十分重要。

4. 政府财务报告的目的是为了评价管理效果和资源占用情况提供有用的信息。财务报告应具及时性、公正性、可信性、中立性等特点。

5. 政府是社会中最大的消费者。政府采购应透明、一致、诚信和公平。政府采购应有完整的制度和方法。政府采购人员亦应具备良好的职业道德。

6. 政府审计是促进资源合理使用，提高组织效率，防止舞弊行为的重要方法。

关键术语

公共预算　　复式预算　　绩效预算制度　　设计计划预算制度　　零基预算预算制度　　政府会计　　政府财务报告　　审计　　绩效审计　　政府采购

复习思考题

1. 公共预算的性质和和作用为何？
2. 政府预算的原则是什么？
3. 试说明不同政府预算制度的特点及优缺点。
4. 政府财务报告的目的和作用是什么？
5. 政府采购的原则是什么？
6. 政府采购有哪些主要方式，其优缺点是什么？
7. 政府采购的主要方法是什么？
8. 理解政府审计的性质、作用和类型。

阅读材料

新西兰的财政责任法

新西兰的财政责任法为全世界财政政策的改革提供了可行的法律框架，并为预算程序之改进提供了远景规划。

虽然OECD的一些成员国在财政方面的某些政策和举措已符合了新西兰财政责任法之要求，但这些政策和举措并未诉诸法律。因此，新西兰把财政责任法定制为法律的实践颇有可借鉴之处。

财政责任法产生的背景

新西兰财政责任法的宗旨分为两部分：其一是设立权限，以确保长期的财政目标；其二是形成体系，力求财政报告程序的规范、正当，使之真实可信。

新西兰的财政责任法在新西兰为期10年的经济和财政大改革之后，于1994年出台。在改革之前，新西兰的经济遭其财政政策的极大破坏；政府赤字和债务激增，高达GDP的8.8%和52%。在财政责任法的作用下，如今该两项指标已降至3%和33%，并呈下降趋势。

财政责任法的主要目标是设立正当的财政政策，使政府的财政行为不偏离政策预设的目标。当时向议会提交该法案的财政部长认为："此法案将使政府行为

持续致力于长期目标的财政管理。以往的短期行为已使我们遭受了长期的损失……经验表明，未来的政府财政管理需要发展方向，而这正是此法案的作用所在。"

其后任财政部长这样描述财政责任法的报告制度："如今新西兰的议员和公众对于政府的财政状况和财政风险有了更多的了解，甚至多于国有企业的股东们。"

财政报告制度有双重目标：其一是监督政府财政行为是否遵循预设目标；其二是通过强令政府定期公布相关财政情况的办法使政府财政透明化。

以前的政府都被指责隐瞒关键、真实的财政情况，在临近改选的年份尤其如此；因此，政府也需要一种机制来避免后继者重蹈覆辙。在另一方面，新西兰的检察部门也要求改进原来的财政制度。

设定财政目标

设定财政目标分为两步，包括具有法律效应的"财政责任管理原则"和政府的年度预算政策声明制度。其中，"财政责任管理原则"的规定如下：

（1）谨慎地削减国债，达到一适当水平，以留有余地，防止某些因素将来在整体上对国债产生不良影响。在确保这一点的基础上，实现国家每个财政年度的支出总额低于同期的收入总额。

（2）适当的国债水平一旦实现，还要维持这一水平，使国家在一合理的期限内，就平均而言，财政支出总额不超过财政收入总额。

（3）调整和维持国家的净产值，达到一水平，以留有余地，防止某些因素在将来对国家的净产值造成不良影响。

（4）谨慎应对国家面临的财政风险。

（5）调整政策，以求能持续提供未来的税率水平和稳定状况方面的预测性、合理的指标。

以上财政责任管理原则通过预算政策声明转为特定的政府目标。该声明至少在预算提交议会的三个月前公布，在声明中政府须公开以下内容：

（1）未来三年的财政意图和长期的财政目标。这些须细化至税收总额、支出总额、收支均衡、国债水平和国家净资产状况。

（2）确保已载入财政责任法的财政责任管理原则之意图和目标；若有不符，须在此声明中作出解释。

在设立财政目标方面最值得注意的是财政责任管理原则在法条上并未规定具

体的操作性目标，而代之以“谨慎设立”、“适当水平”和“合理程度”此类广义的目标。具体、适当的财政运作由政府在其预算政策声明中设定。新西兰的财政责任法允许政府在短期内偏离财政责任管理原则，但若要为之，需财政部长说明缘由、措施以及何时恢复执行原则。

此做法与美国的均衡预算修正案载入宪法和各种削减赤字法案以法律形式设立具体的财政目标有所不同。新西兰的做法出于三方面的考虑。第一，预测未来的所有事件极其困难，因此要求一些短期计划更有弹性；第二，若以法律形式设立的具体目标无法实现，将会丧失公众对政府的信任；第三、担心政府为了实现法定的目标而窜改数据。为此，财政责任法在预算均衡的目标方面以收支为指标，而把资产出售从预算均衡中剔除出去。

预算政策声明至少于预算递交议会的三个月前公布，以汇总的形式提供诸如收支总额的情况。此做法的目的在于从具体的预算分配之争中摆脱出来，把焦点集中于预算对于经济的总体影响，并使债务、税收和开支的替换更加明晰。这一制度框架试图改变预算争议集中于由特别利益群体支持的收支项目的趋势，转为关注预算的整体情况。有趣的是，议会中财政责任管理原则的反对团体也公布其声明，预测关于削减债务、税收制度和开支情况的不同选择，这些选择怎样与原则发生联系由财政责任法规定。政府的这一声明先由议会中的财政与开支委员会审阅，接下来由议会审议声明和委员会对此的报告。该声明并非必定被议会通过。

一言以蔽之，新西兰重视的是财政政策的透明体制，而非具体的法定目标。财政责任法精心设定了周密的报告制度以提升财政责任管理原则。由此把“举证责任”加于那些可能逃脱财政管理之辈。这种提高透明度的做法是否利于有效地维持原则，仍有待考察。但值得争议的是，现行的体制在某种程度上是消极的，而历史上更严格的财政体制，如美国设立法定的财政目标的做法，效果更差。

财政报告

财政责任法同样也要求财政政策的实际进展和实施结果方面的详细报告，以此来判断财政政策是否与预算政策声明持续一致，并创导公共财政方面之公开氛围。财政报告有三方面值得重视：一是财政责任法要求的报告类型和体例；二是政治家和公务员在准备报告方面的责任体系；三是报告基于的财政报告原则。

1. 财政报告的类型与体例

财政责任法要求政府每年公布大量的财政信息，主要的财政声明每月定期发表，财政和经济方面的最新修正报告每三年左右（即财政年的一半，预算时）出版一次。财政责任法规定的两个报告：财政战略报告和选前经济与财政最新修正报告值得特别关注。

（1）财政战略报告与预算报告一起提交议会，主要目的在于说明预算报告中的政策体系是否与预算政策声明中提出的短期财政意图和长期财政目标相符。若不符，则必须解释。在说明是否相符时，财政战略报告必须包含一系列"展望计划"，预测以预算报告包含的政策体系为基础的，至少十年的财政发展趋势。报告还应提交一系列的战略选择，对于政府的意图和目标尚未明确的选择方案，还需附上财政规划。

（2）选前经济与财政最新修正报告于大选前出版，包括三年来各种关键的经济财政指标的情况；用于在选前证明政府财政状况，并给予选民更充足的财政信息。但争论所在是最新修正报告可能有扼制大选前开支增率的杠杆作用。

2. 财政报告的责任

财政责任法规定的责任分为两部分：一是财政部长的责任；二是财政部秘书（公务员序列）的责任。财政部长必须保证所有基于经济和财政信息的政策决定都与财政部秘书商议。财政部秘书必须保证在现有的经济和财政信息的基础上，动用财政部最专业的分析专家协助财政部长完成报告。

如此规定财政报告责任的目的在于明晰政治家与公务员在完成报告时的职权，并赋予公务员极大的权力。这一制度设计用于防止财政部长迫使公务员形成取悦部长的报告。实践情况表明，原先由财政部长决定的那部分报告现已由财政部秘书决定。以此来提高财政报告的可信度。当财政责任法打算在此过程中增加外来人员的更深层监督时，引起了争议，但最终该提议也未通过。但值得关注的是财政部应该配备无隶属关系的小组审议其对经济的预测。

3. 报告原则

事实表明，财政报告的基本原则在于准备阶段遵循的能被普遍接受的财政账目原则（Generally Accepted Accounting Principles），其实质类似于私营部门在宣布财政状况时遵循基于利率等因素自然增长的账目规则。这一财政账目由独立于政府的团体制定，以确保政府不可能单方面决定如何完成财政报告。这也就增加了政府声明的可靠性。因为政府的财政报告与私营部门的财政报告在准备阶段十分相似，迫使政府对公众如同对客户般友好，因为公众在决定政府财政如何造福于民方面提供重要的信息。

结束语

新西兰的财政责任法是独一无二的法律文件，其目标在于通过法律形式规划未来预算的发展方向。其做法并非规定具体的财政目标，而是设立财政体系，用以确定财政目标，监督政府行为，并增加政府财政的透明度。

但若要断言新西兰模式与其他模式相比必定有效却为时过早。因为，归根到底，财政原则基于政治意愿。新西兰财政责任法的焦点在于提高政府财政的透明度和增加公众对政府财政的了解。财政责任法的成功在很大程度上也依赖于此。

（资料来源：Budget For The Future, OECD/GD（97）178。）

思考与探讨的问题

了解一下世界重要国家在政府财政改革方面的发展状况，中国能从中学习什么样的经验和教训？

本章参考文献

Axelrod, D., 1988, Budgeting for Modern Government, New York: St. Martin's Press, Inc.

Coe, C., 1989, Public Financial Management, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Hyde and Shafritz, J.M., 1978, Government Budgeting: Theory, Process Politics, Moore Publishing Company.

Likierman, A., 1992, Financial Reporting in Public Sector, in Henley ed. Public Sector Accounting and Financial Control (1th, ed.), London: Chapman hall.

Reed, B.J. and Swann, J.W., 1990, Public Finance Administration. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Rosenbloom, D.H., 1993, Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, NY: McGraw-Hill, Inc.

Rabin, J. and Lynch, Thomas, 1993, Handbook on Public Budgeting and

Finance Management, Marcel Dekker mc.

Rubin, I.S., 1997, The Politics of Public Budgeting, Chatham House Publishers, Inc.

Shick, A., 1995, The Federal Budget: Politics, Policy and Process. Washington, DC: Brookings Institution.

Wildavsky, A., 1984, The Politics of Budgetary Process, 4th edition, Boston: Little, Brown and Company.



第10章

信息资源管理与电子化政府

毫无疑问，我们已经进入了信息时代和信息社会。信息时代和信息社会一词标明了信息技术对我们这个社会的政治、军事、经济、文化乃至普通人生活方式的影响，正如传播学家麦克卢恩所言：任何技术都倾向于创造一个新的人类环境。信息技术正在改变着我们这个世界的一切。

在政府管理领域，信息及信息资源的管理已成为一个越来越重要的领域，成为公共管理者的一项重要职责。导致出现这一状况的原因在于两个基本方面：一是信息成为日益重要的战略资源以及政府治理对信息的广泛依赖性增大；二是信息技术在政府管理领域的广泛使用对政府的治理结构、组织结构、运行方式，乃至公务员的心理和行为都发生了重大的影响。公共管理部门及公共管理者必须对此作出反应和适应。

对于公共管理者而言，信息技术的广泛使用以及人类联系的全球性，公共管理对信息的依赖，使得接近和使用信息的能力显得至关重要。信息技能，即确定、处理和使用信息的能力可以为公共管理者的有效性及成功提供更大的机会。

从20世纪90年代以后，信息技术成为各国政府再造的利器之一。利用信息技术改革政府的组织以及管理，构建电子化政府已成为政府再造的一个重要面向。

重点问题

- 信息、信息资源与公共管理
- 信息技术对公共管理的挑战
- 管理信息系统
- 公共管理决策支持系统
- 电子化政府

10.1 信息与公共管理

信息的本质

在说明信息与公共管理的关联性之前，理解信息的本质是重要的。信息的概念可以说是既宽泛又不明确，从一般意义上讲，信息是指已经整理并有用的数据，它不同于数据，数据就是事实、未经评价的情报或信息的原始资料。数据和信息的主要区别就是：一切信息虽然都是由数据组成，但并非一切数据都能产生消除不确定性而导致较深理解的、专用的、有意义的信息。正是在这个意义上，1949 年控制论专家克劳德·申农（Claude Shannon）将信息定义为不确定性的减少。

信息作为一种资源，它与传统上的资源是截然不同的，因为它的一系列特性非常明显：

（1）信息永远不因使用而消耗。

（2）信息可以被许多人同时拥有。

（3）想防止某些人免费拥有部分信息或获得信息都是非常困难的。

（4）信息对一个具体使用者的价值只有在其公开后才会确定。

（5）信息不会因经常性使用而枯竭。

（6）对信息的技术测量单位，如节、包，对消费者来说没有意义。

同样，我们也需认识到，信息的价值取决于信息减少不确定性的能力。具体来说，信息的价值是由下列属性所决定的：

（1）准确性（Accuracy）。准确性可以定义为正确的信息和一段时期内可以产生的信息总量之比。如果有1 000项信息，而其中对实际情况给出正确报告的950 项，则其准确性为 95%。在信息和准确性的信息之间是有差别的。一个功能

失灵的温度计可能是精确的，但却是精确的错误。

(2) 时效性 (Timeliness)。信息的本质之一，或者一种信息与其他信息的区别的特性在于时效性。对于一个股民而言，发生在 10 年前的某一交易日的股票价格，是根本没有价值的，也不会引起兴趣的。

(3) 相关性 (Relevance)。信息可能是又准确又及时，但可能缺乏相关性。所谓相关性，就是需要知道的信息能指导行动或提供新的知识和理解力。正如一个人不知道自己身在何处，一张新出的地图对他没有任何帮助。“信息过载”有时实际上是指我们现在发现信息没有用途，例如我们每个人每天都会看到既不需要、也不想用的产品广告。

(4) 完整性。一个人或一个公共管理者，虽然获得了准确、及时、相关的信息，但由于信息的不完整而导致决策的失败。中国古人讲的“兼听则明，偏信则暗”反映的也就是领导者获取完整信息的重要性。

(5) 可获得性 (Availability)。信息的使用者所需要的信息必须是可获得的，信息的使用者必须检视其所需要的信息。

(6) 效率 (Efficiency)。信息也是资源，它与别的资源一样，不能免费使用，取得这一资源所付出的费用，必须与它可能创造的价值相比较。我们要求的信息必须费用低于收益并能大幅度降低其他费用，增加使用者对有关事物的理解。

(7) 信息的等级 (Level of Information)。信息的价值同样也会与信息的抽象等级结构有关(S.H. 赫克尔和 C. 诺兰,1993)。如图 10—1 所示,信息的数量和完整性是随着信息价值和主观性的增长而下降,信息的等级越高,其价值越大,而信息的等级是随着信息使用者的主观性,也就是对信息的融合程度而变化的。

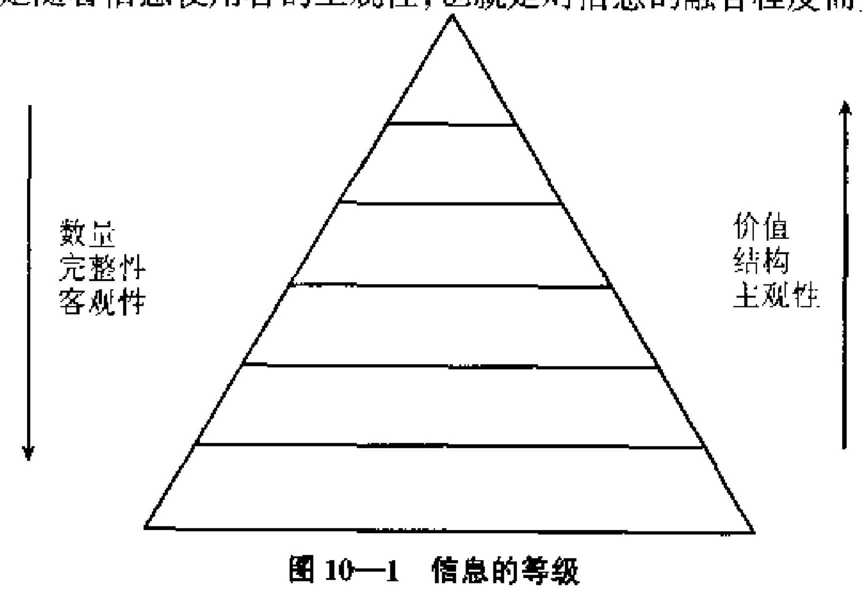


图 10—1 信息的等级

信息技术与信息价值的扩展

如前所述，信息的价值取决于信息的基本特性，而信息的这些特性又取决于信息的处理，即经过记录生成、分类、整理、计算、总结、贮存、检索、复制、通信等一系列过程。而任何传统的人工处理方式，甚至于机器辅助人工，都不能满足现代社会各种组织对大量的、准确的、及时的、有效率的、可得的信息的获取。

自 1960 年开始萌芽发展的新兴信息处理技术——电子计算机，与 1990 年以后开始普及的通讯技术——国际互联网的相结，革命性地改变了人类获取信息的方式和效率。电脑科技的长处在于处理信息的速度快、正确性高，而且存贮的能力强、而国际互联网更是消弭了时间、空间的限制，打破了国界、疆域的藩篱。

现代信息技术的发展极大地改变了信息的价值。现代信息技术是如何作用于信息并提高其价值呢?

(1) 信息技术的运用使信息加工的速度大大加快。更快的速度意味着在给定的时间里可以在更深层次上探求更多决策选择方案，这意味着可以更快地得到一个给定选择的方案，从而使管理者能够及时的作出决策，因为他们更快地掌握了他们需要知道的东西，利用速度的提高在同样的时间里做更多的工作，或者以更少的时间完成相同的工作。

(2) 信息技术的运用可以把更多的信息源和信息用户连接起来，从而使信息更加丰富、更加完整，对更多的事实、更多的细节以更快的速度获得，无疑会成为组织竞争优势的一个基础。

(3) 信息技术的广泛运用，能够极大的促进人类的知识交流。信息技术实现的网络组织形式已经显示了其强大的潜在优势。

(4) 信息技术的运用，促进了信息的共享程度，而信息的共享程度则极大地扩展了信息的价值。

(5) 信息技术的广泛使用，从整体上可能改变组织，因为它改变一个组织用于解释信息和处理信息的能力，从而促使组织成为一个学习性的组织。

公共管理与信息

在人类思想和行动的各个领域，信息都是十分重要的。每个人都需要信息来解快其吃、穿、住、行等基本的生活问题。除了个人，一切组织的决策都需要信息。对于任何一个决策者来讲，他都需要三种类型的信息：界定问题的信息、关于决策环境的信息以及描绘和说明可能的选择方案的信息（Stephen Skjei，1973)。没有信息，问题则不能界定，没有选择的能力，也就谈不上控制的能力。除了需要信息用于制定战略规划和政策之外，管理者同样需要执行情况的信息。

信息的确是将一个组织的管理机能紧密结合起来的粘合剂。从图 10—2 中，我们也可以看出，不同层级的管理者因工作的性质不同，对信息的需要不一样。

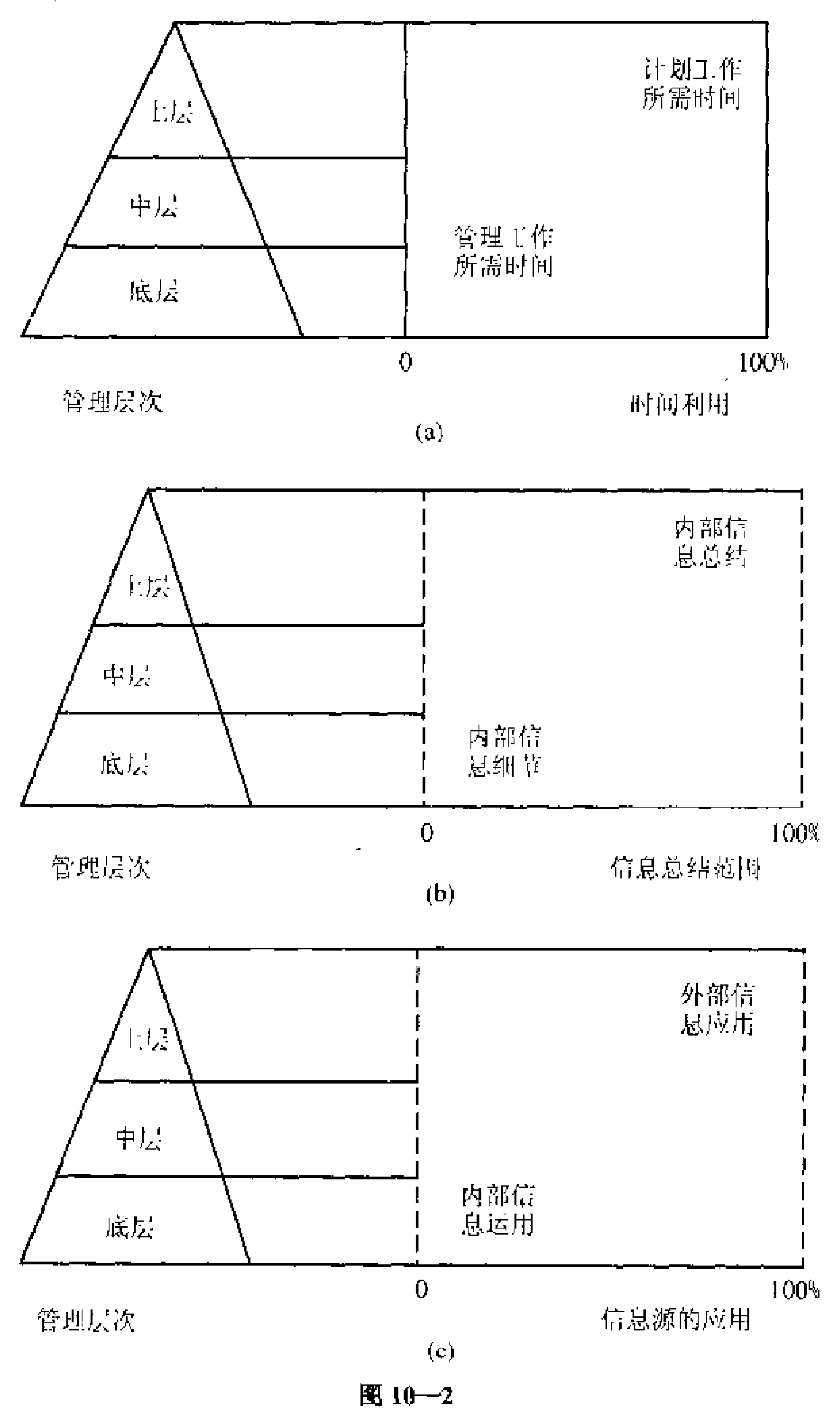


图 10—2

对于公共管理来说，公共管理更依赖于信息，从某种意义上讲，政府便是"信息处理企业"（Information Processing Business）。学者科恩（Steven Cohen，1988，77）曾谓：公共组织与私人组织相比，所面临的问题更为复杂，公共组织面临更为复杂的决策环境，公共规划与政策更易引起人们的广泛关注并引起更大的政治冲突。只有那些私人市场不能应对的复杂、困难的问题才会进人公共的议程。因此，公共部门对信息的需求要比私人部门大得多。这样也可以解释为什么公共方案过于谨慎而且步调比较慢。据此，成功的信息管理对于公共部门来说是绝对需要的和不可缺少的。

学者斯塔林（Starling，1993，553）指出，公共管理理论与实务，因信息科技大幅减轻了信息的处理、取得、传输的成本，而必须主动地变化与适应。回应电子与通讯技术，公共管理者应超越对于信息界定为电脑而已的概念，也不应将信息权力完全赋予信息部门来代行，如人力资源与财政资源一样，信息是公共管理者本身应处理的事项，信息是权力。公共管理者花费最多的时间来收集和发布信息，他们必须具有正确、相关、及时和足量的信息。

的确，在信息时代，公共管理者必须思考这样一些基本的问题：

（1）如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，以简化行政管理，缩短行政作业时间。

（2）如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，发挥知识的效用，提高决策的理性程度。

（3）如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，以协助决策者进行问题分析、方案创造、结果判断与风险管理。

（4）如何应用现代信息技术，提高政府的服务品质。

（5）如何应用信息技术和加强组织的竞争优势，促使组织结构合理化。

（6）如何应用信息科技来改善公共服务的生产力。

（7）如何应用信息技术来加强与公民的互动关系。

政府信息管理的范围

政府信息管理工作就其范围来讲，是极其广泛的。根据学者卡尔森和欧佛门（Garson and Overman）的看法，公共管理者在信息管理方面的工作，包括表10—1所示的四大类活动：信息系统管理、电脑应用、平面文件信息系统、表格管理与记录安全。

表 10—1

大项活动	细目活动
A. 信息系统管理	1. 系统设计 2. 与决策者的界面 3. 资料输入的处理与分析 4. 资料库管理
B. 电脑应用	1. 资料处理 2. 软体发展 3. 硬体购置与管理 4. 电脑辅助指导 5. 信息收集系统 6. 文字处理 7. 决策辅助系统
C. 平面文件信息系统	1. 档案管理 2. 文献管理 3. 图书馆行政 4. 印刷与复印 5. 微软片与档案服务 6. 语音与视听服务
D. 表格管理与记录安全	1. 安全规范与系统 2. 记录存放

10.2 公共管理信息系统

管理信息系统及其应用

对于何谓管理信息系统（Management Information System，简称 MIS），一直没有一个明确的界定。一般而言，管理信息系统是为管理层有效履行管理功能的需要，所提供信息的系统。系由资料收集、分析、选择、存贮、处理及传播等步骤构成的整个过程与体系。

如前所述，由于现代组织面对复杂多变的环境，面对大量的问题，为制定合理的决策，促进有效管理，而实有建立管理信息系统的必要。管理信息系统的作用，主要体现在以下方面：

（1）可协助机关决策人员或管理者作决策的能力。经由管理信息系统的运

作，可使决策者及管理人员在决策前能充分估计和预测决策后的可能影响，决策后可迅速了解决策执行的情况及其结果，从而可增进其决策的能力。

（2）可节省机关决策人员或管理者决策的时间、成本及精力。由于管理信息系统是运用管理科学和电脑科学发展出来的有效工具，该工具是由软体运用与硬体操作系统结合而建立起来的一套整体系统，将各个次级系统的资料加以集中管理，通过共同的资料流程达到经济、迅速、有效使用信息的目的，从而大大地节省了决策的时间、成本和精力。

（3）可使管理人员便于推动例外管理。经由回馈系统，管理人员可以迅速获知计划执行的重大差异、问题及例外事项。

（4）可充分发挥管理功能。经由管理信息系统的运作，可充分对决策环境的各项因素作全面详细的评估，以了解和掌握环境因素对组织运作的可能影响。

（5）可使组织原有的信息系统更为有效。由于任何一个组织原来均有某种形态的信息系统存在，而在以电子计算机为主要工具的管理信息系统中，当然更能提供非人力所能有效处理的信息，由此更能使决策、执行及管制等各项活动的品质得到相对提高。

管理信息系统的发展

管理信息系统在过去的发展，大致经历了四个时期（S.P.Robbins，1994）。其发展始终是与信息技术和通讯技术的发展相关联。

第一阶段：集中数据处理（1954—1965）

从第一台商用电子计算机的应用到60年代中期，管理信息系统仅仅处理这样一些数据：如工资、账单和类似的文字工作。集中处理的标志是批处理，即数据都贮存起来再集中处理。

第二阶段：面向管理的数据处理（1965—1980）

从60年代中期到80年代初期，集中处理扩展到能为管理活动提高辅助信息。这时，信息系统被专门设计成能帮助不同职能部门的管理者作出更好的决策。建立了分离的信息系统部门，远程终端也引入到系统。

第三阶段：分布式终端用户计算（1980—1985）

集中式的数据处理迅速被分布式系统所取代，即部分的或全部的计算机逻辑功能是在中央主机之外实现。管理者变成了终端用户。管理者不得不面对计算机技术和它提高的东西。

第四阶段：交互网络（1990—　）

从20世纪90年代以来，管理信息系统已发展到高度利用网络技术来实现系

统目标的阶段，重点是建立和实现终端用户之间的联络机制。借助于互联网络，一位管理者的计算机可以与其他计算机进行通讯联系，可以将自己的计算机变成一个终端来进入大型计算机系统，可以共享外面数据库的数据。网络正在改变着管理的方式。

至于未来的管理信息系统将会是什么样子，现在很难有一个明晰的图画，可以肯定，这一管理信息系统会更为快速、准确、有效率地处理信息，这一系统会变得更为智能化，运用人工智能和专家系统更有利于管理者处理复杂的问题。

管理信息系统的建立

管理信息系统的建立，大致可以分为以下三个阶段。

1. 分析阶段

管理信息系统的建制是以管理功能的发挥为着眼点，只有在对管理功能进行充分分析的基础上，才能构建出管理信息系统的基本模式。

分析的项目主要包括：

(1) 管理的运作系针对何种管理情况？这种情况属哪种类型；

(2) 管理层次为何？每一层次所需担负的职责是什么？

(3) 管理的作业流程为何？有哪些重要的决策点或查核点？

(4) 为完成某一特定的任务，需要由哪些作业单位配合完成？

(5) 为履行各类型、各层次的管理工作，所需信息为何？信息的性质是什么？这些信息如何获取、流动与贮存？

根据这些初步的总体性分析，我们必须针对这些管理功能、决策重点及沟通网络进行重新的整理与安排，并研究出最有效率及效果的信息处理方式。

一般而言，分析的方法主要有：

(1) 可行性分析。可行性分析主要是探讨电脑能否提供足够的利益，是否值得行政机关去做进一步的系统研究。可行性分析必须考虑技术、经济、作业三方面的因素。技术的可行性是指行政机关是否具备必要的硬体、软体和应用工具，或现在虽然没有，但到需要时即能具备。经济可行性是指对电脑化的信息系统所需成本与所获利益的计算。作业可行性是指实际运用是否遭受有关人员的抵制，或者目前的行政法规程序能否配合信息化的要求。

(2) 系统分析。系统分析的重点是：第一，要确认组织发展的基本目标；第二，根据组织目标建立系统的个别目标，并详细制定其优先顺序；第三，根据既定的优先顺序，作出每一应用系统的输出、输入系统规格。

2．整合阶段

整合阶段就是将前面管理工作分析与评估所得，组合为一个整体。主要包括系统设计与资源评估两项工作。

系统设计就是针对电脑信息处理科技的能力，将管理工作系统融入其间，以透过电脑系统的设计与流程安排发挥最快的速度和最大的效果。资源评估就是对信息系统所需配备的设备、设备的维修、人力成本、物力成本的效益评估。

3．建制阶段

建制阶段是将整合好的系统一步步地建立起来。这一阶段的工作主要包括实际的程序设计和整体绩效的评估。设计实际的工作程序并经过测试后纳入作业，同时撰写有关的文件并随时对应用系统进行修护与修正，以确保系统中没有错误或矛盾的地方。最后再进行整体绩效评估。管理人员可用各种有用的计划和控制技术，如专案管理、计划评核技术、设计过程控制等，以确保建制工作的顺利进行。

关于公共管理信息系统

在过去的 20 多年中，信息与通讯技术对公共部门的管理造成了革命性的影响。针对政府部门的管理信息系统，1986 年美国雪城大学（Syracuse University）的波兹曼与布莱特施纳德（Bozeman and Bret scheider）将管理信息系统（MIS）运用到公共部门，提出了公共管理信息系统（Public Management Information System，简称 PMIS）的概念，在他们看来，公共管理信息系统的特质在于：

（1）经济权威。公共部门因独占行政服务以及公权力，且评估公共组织的经济效率相当困难，因此，经析效率分析不过是众多评估 PMIS 的重要指标之一。

（2）政治权威。政治循环以及法规限制影响 PMTS 的长远规划，且 PMIS 的设计规划，必须考虑政府备部门之间的互动及互依性，并尽可能与外在环境（公民）需求相结合。

（3）人事系统。因为 PMIS 将造成组织冲击，受法律保障的公务员可能拒绝学习新的工作法则，且缺乏足够的诱因留才、用才。

（4）工作环境。实行 PMIS 可能改变公共管理的日常工作习惯，且涉及到改变组织结构，因此必须有较长的测试和发展时间。

公共管理学者斯塔林（Starling，1993，367—368）对政府信息系统的建立提出了几个问题，希望人们思考：

（1）信息科技的途径是否适用于我们政府的整体性策略?

（2）我们能利用科技与信息来影响组织内部的人员吗？

（3）我们能利用那些新信息科技所产生的服务来达成减轻成本的目标吗？

（4）我们能等多久才能见到成果？

（5）我们能使组织应变以吸纳新科技吗？

（6）我们曾否考虑我们作业基本方式的改变，以充分利用新科技的机会产生新优势吗？

（7）我们是否会引进一种新科技，就将我们已经运作完善的方式一概取消吗？

（8）有关未来提升、交换成本、训练与操作的成本是否有所考虑？

（9）是否软硬体的应用已经是惯用的方式，或者我们所用的是出品商的惟一用户？

（10）这个应用是如何适用于我们的策略资料库与应用环境呢？

（11）这个应用是否可以改善我们对公民的服务？

（12）这个应用是否能将政府与公民的互动关系更加结合呢？

10.3　公共管理决策支持系统

决策支持系统的性质

公共管理信息系统的主要目的，在于帮助公共管理者有效处理复杂的信息，提供行政服务的质量。但传统的管理信息系统的性质，仍主要面对管理者例行性、经常性、作业性、有固定因果关系的结构化问题，而对于非结构化问题和非程序性问题，显得帮助不大。因此，从20世纪80年代以后，决策支持系统的观点便被提出。

所谓的决策支持系统（Decision Support System，简称DSS）就是利用电子计算机系统处理的信息，以支持决策者针对“非结构化”问题制定决策与执行决策的一套体系。这一系统有以下特性：

1．能够支持非结构化的决策

高层管理人员的决策过程，常常变化多端，难以掌握，所面临的问题大多是半结构化的，甚至是非结构化的。决策支持系统可以将此类半结构化或非结构化的决策分析过程予以结构化，以帮助决策人员作出较适当的决策。

2．能够支持整个决策过程

从收集资料、界定问题、拟定方案、比较方案、选择方案，乃至方案实施后

的评估等整个决策过程，皆可由决策支持系统加以支持。

3. 对环境的变化具有弹性、适应力及迅速回应的能力

决策支持系统所掌握的信息，必须随着组织环境的变化，随时随地的予以更新修正。对于决策分析准则与模式的应用，也应随着问题的不同而具有改变或修正的能力。同时，必须能快速地回应环境的变化，以争取时效。

4. 能够提供充分的弹性使决策者可表达主观的认定

5. 能够提供决策者使用“假如……如何”权变关系的功能

由于决策者面临的多是非例行化和非结构化的问题，因此，在寻找解决方案时，很难有显而易见或惟一可取的答案。决策者常常需要不断地询问“假如……如何”的问题，以切实了解各项方案的可能前因与后果，然后评估比较其利弊优劣，再作最后的抉择。而决策支持系统便具有此种功能和特性。

6. 容易使用

决策支持系统必须具备容易使用的特点，以方便非电脑专业人员以交谈的方式使用，同时，应具备以对话形式查询所要求信息的能力。

决策支持系统的主要框架

决策支持系统的建立是以决策者个人进行策略性决策的需要为着眼点，所以，决策支持系统较之管理信息系统更重视理性的决策步骤。决策支持系统由以下三种次级系统构成。

1. 语言系统

所谓的语言系统即使用者（即运用决策支持系统的决策者）个人与电脑系统间相互沟通的媒介系统，通常系指使用者输入电脑系统所使用之程序、指令及陈述，或是电脑系统输出的信号、陈述，通过这些联系人与电脑的沟通语言，决策者才能与电脑进行互动，而这些则关系着决策支持系统的实用性和效果。就现在电脑科技运用的最高原则，即便于使用者使用，因此，语言系统的设计应以方便决策者使用为原则。

2. 知识系统

知识系统是决策支持系统的最重要的组成部分，知识系统的内容应涵盖所有可供决策者参考的大量信息，使决策者能从中获得解决问题的有效知识。从辅助决策者处理非结构化问题的观点出发，知识系统不但要能提供静态与动态的资料，还必须展现决策模拟的效果，提供各种可能的因果组合。为方便使用者获取信息、组合信息、应用信息，知识系统应包括管理信息的系统。一般来说，知识系统由两部分构成：

（1）资料库。资料库所贮存的是大量的“问题领域”，包括：了解某特定问题的线路、建立模式的方法、选取模式的组合及模式的修正规则、限制条件与相关资料的来源。

（2）资料库管理系统。资料库管理系统的功能是将资料库中大量的信息与问题领域有系统地组织起来，使用者可以通过它寻找、增删、修正某特定问题及其相关的信息。

3．问题处理系统

决策支持系统功能的发挥主要取决于问题处理系统，问题处理系统扮演着部分人脑分析、推理和综合的功能，它是“语言系统”和“知识系统”之间的一座桥梁。问题处理系统通过语言系统来了解决策者的需要及问题描述，以此作为决策的前提，并从相关的问题领域抽取出恰当的知识信息，以供决策者参考与判断。所以，问题处理系统担负信息的选取、因果模式的建立、决策问题的界定与分析等重要工作。

决策支持系统的建立

决策支持系统的建立绝非一朝一夕可得，它必须经过测试的过程，并根据使用的情形，进行不断的修正与改进，以确保其具备可行性和准确性。组织在建立决策支持系统时，可按下列四项步骤来进行。

1．进行可行性分析与研究

决策支持系统的推动者应与高层管理人员面谈，以了解组织是否需要建立一套决策支持系统，并进行可行性分析与研究。具体的研究内容包括：有关电脑硬体及软体、系统模式、语言及资料库等事项。

2．发展适合建立决策支持系统的环境

决策支持系统的推动者负责研究并选择某些能够迅速简易应用于决策支持系统的硬体设备和软体程序，并研究组织整体资料的来源及现状，成立相关的推动单位等。

3．选定试行决策支持系统的单位

在组织全面建立决策支持系统之前，应选定某一单位试行。

4．全面建立决策支持系统

根据试行单位的实施情况，进行全面的评估与检讨，并进行必要的修正与调整，然后在整个组织中全面地推动和建立决策支持系统。

10.4 电子化政府

何谓电子化政府

对于电子化政府，时下有不同的称谓和理解。有人认为电子化政府就是办公室自动化，有人认为就是政府信息资源的管理，有人认为就是“政府上网”，也有人借用电子商务的概念，将其称为电子政务。“电子化政府”（Electronic Government）则是国际上通用的一个概念。

事实上，电子化政府的意涵是随着信息技术的发展和在政府管理中的应用程度而不断变化和扩展的。在20世纪70—80年代，人们提出办公自动化，其主要是利用信息和通讯技术，处理办公室内部业务，偏重于文件的制作、传送和贮存。从80年代以后，管理信息系统又成为人们关注的焦点，管理信息系统是适应管理者决策和有效履行职能的需要，而建立的信息加工和处理系统，重点是支援决策和满足政府管理职能对适时、准确、相关信息的需求。从90年代以后，国际互联网技术的发展和在政府管理中的应用，人们又提出电子化政府或网络化的政府管理这一概念，主要指在政府内部行政电子化与自动化的基础上，利用网络等信息与通讯技术，连接政府各单位以及各资料库，进一步对各系统进行整合，并建立其电子化、数字化以及网络化的政府信息系统；并通过政府网络体系的建立，为社会公民提供信息和其他服务。

从目前的发展来看，所谓电子化政府，是借政府有效利用现代信息和通讯技术，通过不同的信息服务设施（如电话、网络、公用电脑站等），对政府机关、企业、社会组织和公民，在其更方便的时间、地点及方式下，提供自动化的信息及其他服务，从而建构一个有回应力、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府。具体分析，电子化政府的特质为：

1．倡导科技领先

政府要有效运用现代信息技术，并将其整合到政府管理中去，从而实现政府管理的目标。

2．政府信息的公开和可获得性

政府信息化，意味着政府信息的公开化，政府有责任和义务以更便利的方式，以更易理解的语言，让民众能够容易地获得政府的信息，从而创造更高的附加值。

3．政府与民众之间的互动机制

政府信息化的目的在于建立起跨越政府机关、企业与民众之间的互动机制，

经此互动机制，公民可以获得政府的信息与服务，而政府亦可了解民众的合理需求，从而促使政府更有回应力和责任感。

4．更有效率

政府信息化的目标之一，在于通过信息化的过程，改变传统的政府组织形式，使行政程序简单化、统一化、政府业务电脑化、网络化，从而提高政府的效率。

显然，电子化政府的核心，是通过信息技术改革政府，从而实现一个开放的、有回应力的负责任的和有效率的政府。从这个意义上讲，电子化只是一个工具或手段而已。

电子化政府在各国的发展

各国的政府再造，其目的在于将政府改造成为一个精简、弹性，能够创新，有应变能力，有效率的企业型政府。其策略和措施是多样化的，但其中引人注目的一个策略在于运用信息技术再造政府。的确，现代 IT 技术的发展也适时地提供了政府再造的工具，造就了政府以新颖的方式传递服务以及创造新服务形态的可能性。是故，各国纷纷提出构建电子政府（EG）。所谓电子化政府，是一个运用 IT 技术强化政府效率与效能；提升政府决策质量；节约政府成本；创新政府流程；提供公共服务的一个综合性概念。

1．美国政府

自从 20 世纪 80 年代起不断地受到预算赤字的拖累，在国会削减预算与选民的压力下，由时任副总统戈尔所领导的全国绩效评估委员会（National Performance Review，简称 NPR）便针对行政过程与效率、行政措施与政府服务的品质进行了重新的探讨，提出了“运用信息技术再造政府”（Reengineering-Through Information Technology）的观念，由于传统政府结构呈现出金字塔式的层级节制系统，削弱了员工的创造力与活力，因而欲通过“分散智慧”（Distributed Intelligence）的理念将信息与工具分散至整个组织当中，让员工能够收集信息并与工作一起成长（Collect Information and Work Together），并增强决策人员的能力。

NPR 于 1993 年提出《创造成本更少，运转更好的政府》（Creating a Government That Works Better and Costs Less）及《运用信息技术改造政府》两份报告。其中，前者企图通过信息技术的运用让政府得到民众的信赖；后者乃利用信息技术来“革新”政府，提出电子化政府的概念以提升政府的生产力和效率。1994 年 12 月“政府信息技术服务小组”（Government Information Technology Services，简称 GITS），促出《政府信息技术服务的愿景》（A Vision for Government

Information Technology)报告，以建立起以顾客为导向的服务性政府。

(1) 运用信息技术改造政府（Reengineering Through Information Technology)。由于公共部门不善于运用信息技术来改善服务与提高效率，同时，信息科技引发个人隐私和安全的问题，犹如威胁社会的不定时炸弹。因此，同在1993年，NPR发表《运用信息技术改造政府》的报告，企图通过信息技术改善政府的效率、产品与服务的品质，并让政府官员深入了解信息技术是21世纪政府的基础建设，并强调一个具现代化的“电子化政府”应给予民众更多机会并以最有效的方式取得政府服务。该报告中列出政府应用信息技术的三点事项。

第一，强化信息技术的领导力。信息技术有助于消弭各组织之间的界限，推动组织革新，而一个良好的领导机制，不但能够组合组织的愿景与承诺，更能确保在信息技术上的投入足以完成组织再造的工作。因此，要设立领导机构、针对政府各部门的信息应用系统与信息资源加以整合，并增进组织的绩效与服务品质。

第二，建立电子化政府。“电子化政府”的概念起源于“电子银行”的应用，通过整合下列七项电子化的机制，使得民众与政府、各级政府之间的沟通更快速、更富有效率。

一是建立全国性的、整合的电子福利支付系统；

二是发展整合性的电子化取得支付信息及服务；

三是发展全国性的执法及公共安全信息网络；

四是提供跨越各级政府的纳税申报及缴税处理系统；

五是建立国际贸易资料系统；

六是建立全国性的环境指标系统；

七是推动政府部门电子邮递系统。

通过电子化政府的各项机制以提供更有效率、更易于使用的服务，并取得政府服务的机会与通道。

第三，建立电子化政府的支援机制。由于电子化政府欲建立“使各种资料都能在信息高速公路上自由地流通”的愿景，而此愿景的达成需要依赖电脑软硬件以及通讯设备。因此，落实NII的建设并注重整体面的规划，进行基本网路实体的构建及若干先导实验计划外，更需对网路管理及共用服务资料进行周详的规划，并修订相关的法规与制定国家与国际使用标准以作为电子化政府推行的支柱。

(2)政府信息技术服务的愿景（A Vision for Government Information

Technology)。1994年12月，美国NII小组、“政府信息技术服务小组”，提出《政府信息技术服务的愿景》报告，该报告认为改革政府不仅仅只是人事精简、减少政府赤字而已，更需要善于运用信息技术的力量彻底重塑政府对民众的服务工作。因此，强调“利用信息技术协助政府与客户间的互动”，建立以顾客为导向的电子化政府以提供更有效率、更易于使用的服务、提供更多取得政府服务的机会与通道，并达成下列三项目标：

第一，建立起政府资源共享的全国性愿景，将政府机构的信息技术优先顺序加以排列、让政府各级层间信息得以互通与合作，并促进与工商界的合作等。

第二，增进信息基础建设的发展以建立现代化的“电子化政府”，提供社会大众更有效率的信息与服务，快速回应民众的需求并保护隐私权。

第三，强化信息技术的领导能力，使得领导者能够善于运用各种信息科技的政策、程序并建立政府服务标准，以达成顾客导向政府的目标。

在《政府信息技术服务的愿景》报告中，GITS工作小组从顾客满意角度建立起政府的运用信息技术提供服务的新模式，替未来美国电子化政府勾勒出蓝图。因为，当政府走向更现代化、更有生产力时，“取得政府服务的通道”便成为重点。因此，该小组提出的目标是要建立一个以顾客为导向的电子化政府，提供更有效率、更易使用的服务、并提供更多使用政府服务的机会与通道。

在1993年NRP公布的报告中即明显地看出美国政府利用信息技术以提高政府效率的构想，而后经由NII的相关建设作为支持“电子化政府”运作的基础，而其后的GITS的报告中更欲建立起运用信息技术与顾客互动的政府机制，提出了18项服务重点，除了前述的电子福利支付系统、公共安全信息网络、国际贸易资料系统等之外，提出了电子化支付运作的支持机制，包括保护隐私权和信息安全、整合政府服务信息基础建设、改善信息技术的取得、增加联邦人员的生产力与提高信息技术的素养等。近年来，企业家精神政府强调建立以顾客为导向的现代化政府成为行政政革的主轴。通过信息技术的不断进步，各种电子化的政府服务不但能为民众提供更为便利、更具弹性的服务，而且能够提高政府效能和服务品质。

2．英国政府

英国在1994年进行“政府信息服务”的实验计划，1996年11月公布“Government.Direct”计划，提出新形态的公共服务以符合未来社会的需求。并在“Green Paper”中以电子形式传送政府服务给社会大众，不但拉近政府与民众的距离，更给予民众更多的与政府往来的通道，并经由策略性的规划将信息技术推广到整体政府结构，表达出将以信息技术的发展，揭开一场激烈且广泛的改变

的企图。其目标包括：第一，提供更好更有效率的服务；第二，改善行政的效率与公开化；第三，替纳税人看紧钱包。强调电子化政府欲以电子化的形态传送政府服务，并建立起电子化政府的原则。

（1）选择机会。除了传统的以文书、面对面地接受政府服务外，电子化传送政府服务的新方式，给予政府的大多数顾客（包括民众与商业界）更多的选择机会。

（2）信任。政府在收集与民众自身或商业有关信息时，也必须遵守资料保护的法律与相关程序，以确保信息收集过程的正当性、信息内容的正确性与准确性，尽量维护资料的安全，并准许民众能够取得有关自身的资料或修正错误的内容。

（3）可取得性。除了通过信息技术联结政府各部门外，建立电子化的单一窗口，或以全天候 24 小时与快速服务、增加外语服务等方式，尽可能地提供民众取得政府服务的通道，以达成民众利用政府的“可取得性”与“容易操作”两项重要特质。

（4）效率。强调政府必须通过信息技术增加行政效率并快速回应民众的需求，包括利用信息技术消弭政府各部门与机构间的界限并进行政府组织的简化与整合工作，使得民众不再对各部门间的界限而感到困惑，并针对政府例行的处理程序加以自动化与流程简化，以减少人工处理造成的问题及纸张的浪费。

（5）合理化。提供政府部门与机构间共享资源或组织功能重组的机会，以减少政府支出并简化系统。

（6）公开信息。公开信息的制度能够增加国家的竞争力与政府的开放性。除了部分受到法律规范不得公开的资料（包括国家安全、商业机密或个人隐私有关的资料）外，其他政府信息，应该尽量以电子化形式并经过有系统的处理之后公开，让民众能够更容易地取得所需的信息。

（7）电子安全。电子环境中的安全是政府必须立即重视的问题，为了不让电子资料被他人不正当地截取与操纵，并保障电子交易过程的程序，政府必须采取相关的安全机制以维护电子环境中的安全与可靠性，例如由政府或具公信力的第三者建立个人身份与组织的认证制度，采取加密措施等。

3．日本政府

为了建构一个高度信息化的社会，日本政府在推进政府信息化方面均作了明确的规划。一方面是为了适应行政革新的新潮流，另一方面也是希望通过政府部门的信息化，唤起民间之需要与普及，从而担负起国家高度信息化之先导角色。1993 年 10 月临时行政改革推进审议会，将政府信息化作为行政政革的重要内容

之一，并要求制定政府信息化的推动计划。1994年8月设置了“高度情报通讯社会推进总部”，以内阁总理大臣为总部部长。1994年12月，由内阁会议议决通过了所谓的“政府信息化推进基本计划”。该计划的实施过程，以1995年度开始，为期五年。其重点是：第一，行政信息的电子化（高度利用行政信息，做到公务人员一人一台电脑，建立各省厅区域网路）；第二，信息提供的高度化（发展线上服务，提供电子信息，以达到信息的共享和充分利用）；第三，信息流程的顺畅化（建立政府机关的广域网路和部会之间的电子文件的交换系统）；第四，行政手续的便捷化（逐步实现申请手续的电子化、线上化、窗口一元化等）。

（1）日本政府信息化推进的计划目标。政府信息化的主要目的就是要在行政的所有领域，普遍地运用信息技术，以提高政府服务的品质和效能。在此理念下，政府信息化就被定位为：一个有效率、有统合力、有应变能力的政府；一个与国民建立相互和谐关系且能够满足民众需求的政府。

日本政府信息化的计划目标是：依据信息技术的发展成果及政府财政状况，在所有的行政领域，积极导入，并使信息技术的利用，成为行政组织活动不可或缺的一环。通过政府内部之沟通顺畅、资源共享，达成政策制定的迅速、有效。在确保信息安全的前提下，实现从“纸张”之信息处理，转为通讯网络、资料电子化之信息处理。

（2）日本政府信息化的推动基础与准备方针。

第一，建立适应信息化发展的行政信息系统。在政府行政领域，广泛实施电子化；视信息系统为组织活动所必不可少的东西，建立职员一人一台电脑或工作站的工作环境；建置能够活用外部信息的资料库；在固有的定型业务中，充分应用信息技术，积极推动业务信息化，并提升现有的系统。

第二，加强行政信息流通之畅通与整体运用。为达到备省厅间的资源共享，应统一代码、资料项目等，并使之标准化；建立省厅间的电子文书交换系统；开发一致性的资料库，加强省厅间的共同运用。

第三，提升公共服务品质。建立整合性、超时空限制的信息服务系统；配合民众需求，建立信息查询目录；建立与民众有关的行政手续、案件审查业务等信息系统。如申请、申报、商谈等业务均予以电子化、线上服务化，提供电子查询、阅览。

第四，信息系统及执行环境之高度化。充分利用信息技术的最新成果，如分散处理、多媒体等新技术的应用；跨省厅的信息系统，应使用国际标准化的产品，以适应系统的开放性；配合承办员自行操作及网络广域化的进展，加强信息系统及设备方面的安全对策，并充实系统监察及评价功能；积极筹建智慧型办公

环境。

第五，通讯网络之高度化。积极推动省厅内通讯网络及主管机关与所属机关间通讯网络的建置；尽快完成省厅间广域网络之运用管理及推续方式；为实现资源的广泛交流，中央机关网路与地方公共团体、民间网络间，应确保最适当的信息交换方式。

(3) 有关制度与习惯之配合。

第一，配合政府信息化的进展，逐步检讨有关建立省厅间电子文书交换系统、各省厅文书管理的信息化。

第二，逐步实现会计、人事、薪津等作业的电子化，并检讨修改必要的法规。

第三，以电子替代纸张作业，向民众宣传运用电子技术进行申请、申报手续等操作方法及相关法令。实现各种服务窗口的邻近化、一元化及单一手续化，建立单一窗口的信息服务站（One-step Service）。

第四，活用信息技术，提供民众行政信息、窗口服务，并检讨和建立相关制度，延长服务时间，提高服务品质。

第五，各省厅内应设置联络站等，以充实强化其企划与协调功能，通过有组织的整体推动，实现各省厅的信息化。

第六，各省厅有关信息化的计划、实施，由高阶层（Top Level）总负责，其下辅以核心工作小组，以发挥整体规划与个别系统协调之功能。

第七，加强信息部门人员的训练，并加强信息部门与非信息部门人员间的人事交流。

第八，加强一般职员的信息运用和信息处理能力。

第九，灵活调度预算。

4．加拿大政府

在80年代和90年代初，加拿大政府就开始重构广播通讯政策，1994年向民众承诺将建立和发展信息高速公路。1994年春天，工业部长约翰·曼基向政府提交了加拿大信息高速公路顾问委员会的一份报告。

加拿大发展信息高速公路的目的就是要建立高品质、低成本的信息网络，使每一个公民皆能公平地享有就业、教育、投资、娱乐、医疗保健及社会福利等信息的机会，并使加拿大成为全球信息高速公路的主要使用者及服务提供者。加拿大信息高速公路的愿景是建立一个“网中有网，网网相连”的信息网络，使加拿大成为世界上最具竞争力的国家之一。

为了提高政府的服务品质和效率，加拿大政府在推动政府信息化方面不遗余

力，其主要措施包括：

（1）推行电子化的公开投标系统，使全国各地区的公司行号都能有同等的机会对政府采购活动投标；

（2）推行单一的商业注册登记号码；

（3）运用电子资料交换与扩大"电子商务"，进行网上支付和税费的征收等；

（4）推行以电子布告栏及国际互联网传送政府的电子文件。

为加强对工商企业的服务，1994 年 4 月由工业部与各省政府及企业共同合作成立了五个"加拿大商务服务中心"，以"单一窗口"的方式为工商企业提供各种商业信息及服务。

1994 年约有 300 个政府公共信息服务网站开始提供"以顾客为导向"及"一站服务到底"的政府信息及申办服务，各项社会福利措施的支付工作亦开始试行以电子方式支付。

加拿大电子政府的基本架构为：

（1）共同性电子信息服务系统。包括以 X.500 标准为基础的电子目录；公开金钥匙架构（Public Key Infrastructure）所必要的安全性的电子信息服务；电子认证所必要的电子签章服务等。

（2）单一窗口创新措施的支援服务。包括"一站到底"服务中心的支援服务、共同信息服务站的支援服务等。

（3）政府网络合理化及管理服务。包括依据顾客需求提供各种频宽的通信服务、网络管理主控中心服务、共同骨干网络服务、ATM 服务等；网际网络服务。

（4）资料仓储企业环境服务。

（5）资料处理设施管理服务。

信息技术和信息高速公路的发展极大地提高了加拿大政府的效能。政府部门之间的信息共享，大大地避免了文件纸张的浪费。以高效、合作为宗旨，设计政府信息传递的架构，加拿大政府 E-mail 传递系统是世界上最大的政府局域网之一，大约有 20 万名加拿大公务员在此网上工作。这个系统先由 New Brunswick 省试点，然后扩展到其他各省实行。

加拿大政府信息化的规划不仅是整个高效的电子商务的基础，而且为加拿大人民提供了更加便捷的途径与政府打交道。加拿大信息高速公路将是一个全国范围的架构，一个全国"无缝"的网络，通过政府的网络和计算机，政府可以与加拿大公民直接对话。

5．澳大利亚政府

1993 年澳大利亚政府成立了"澳大利亚科学与技术委员会"，评估研讨澳大

利亚全国信息网络的需求，11 月提出“网络化国家”（The Networking Nation）的报告，同年 12 月又成立了“宽频服务专家小组”，研究今后将宽频网络服务普及到家庭、学校与企业。1994 年 12 月，该小组出版了《网络化澳大利亚的未来》的报告，提出了一些策略性的建议，提议在 2001 年之前将宽频网络延伸到所有的学校、图书馆、医疗机构及社区中心，提议成立“全国信息服务顾问委员会”，由总理召集领导推动全国性信息网络的发展。

1994 年 10 月，财政部成立了一个研究小组，就信息技术在政府部门的应用进行规划，并于 1995 年 3 月出版了《顾客第一：政府信息化的契机》（Clients First: The Challenge for Government Information Technology）的报告，提出了多项合理化建议，包括信息技术应用于政策发展、规划、创新、人力、跨机关的行动、政府采购等方面的措施。

澳大利亚政府信息化的目标就是要保证所有的澳大利亚人都能够有效地吸收、发展和使用这种新的服务设施，就是要为所有的澳大利亚人提供个人发展的新的机会，并通过政府自身的信息化提高政府的服务品质和服务效率。在推动政府信息化方面，澳大利亚政府正在筹划和推动的事项主要包括：

（1）制定和促进政府各部门行政信息系统的相互联结。除了 Internet 以外，事实上澳大利亚政府机关早已建立了行政信息网络，以广泛提供政府相关服务。例如，政府部门已建立金融网络、医疗网络、财税网络、工商网络、求职网络、贸易网络等等，这些系统成为政府提供便民服务的重要骨干系统。

为了加强各机关之间、各机关与公众之间的信息交流，畅通信息渠道，澳大利亚政府制定了一系列促进各政府部门间行政信息系统相互联结的相关措施：

第一，构建电子化政府的基本架构，作为政府内外部信息交流及交换平台，促进信息流通及资源共享。

第二，加速发展全球信息网“首页系统”，充实网际网络的信息资源，提高信息的质量，并从信息服务、互动沟通，逐步扩及线上申办服务。

第三，各机关建置 Web Server（网络服务器）并逐步发展 Intranet，提供政府机关内部资料、政府出版物、法令规章发布、会议通知及管理沟通之用，提高政府内部沟通的效率，传达政府的最新信息，强化政府的竞争力。

第四，制定以防火墙、内部资料存取控制、稽核及资料加密等技术，加强 Internet 的安全技术规范。

（2）推动政府机关电子资料流通。公文处理的电子化和网上电子资料交换，可以大幅度地减少政府的人力负荷，节约工作时间，提高办事效率。为此，要求

政府各部门：

第一，在公文处理方面：提高公文处理的质量，扩大公文处理的容量，简化公文处理的方式，提高公文处理的效率，有效管理公文等。

第二，在人力方面：人人会用现代办公用具，精简人力，重新配置和运用人力资源。

(3) 推动并协助中小企业应用现代信息技术。推动并协助中小企业广泛运用现代信息技术，也是澳大利亚政府信息化过程中的一个重要组成部分。针对中小企业的特点，澳大利亚政府采取了以下相应的措施：

第一，鼓励和支持中小企业建立电脑化作业，建立自己的局域网；

第二，政府工商部门建立一致性工商登记管理资料库及应用系统；

第三，对中小企业的信息建设，在政策上给予倾斜；

第四，国家工商管理整合化、透明化，掌握各种企业经营的动态信息，提供中小企业查询；

第五，建立全国工商网络传输系统，促进信息交流。

(4) 政府信息化的蓝图与愿景。澳大利亚政府深刻地认识到了政府在未来信息革命中所担负的重要使命，设计并勾画出政府信息化的发展蓝图：

第一，发展“以顾客为导向”的政府服务，以满足顾客的需要为着眼点；

第二，将“顾客至上”这一企业精神引入政府部门，建立企业型政府；

第三，提供“单一窗口”的政府服务概念，简化申办手续，提高办事效率；

第四，延长服务时间，扩大服务层面；

第五，提供创新服务。

中国电子化政府：发展、问题与前景

中国作为一个发展中国家，在政府信息化方面进行了不懈的努力，并且已经奠定了良好的基础。这主要表现在：国家认识到了信息资源的重要性，并将推动包括政府信息化在内的整个国民经济和社会发展的信息化作为发展的长远目标之一；在经济、国土资源、环境、科技、教育、卫生、劳动就业、交通等一系列领域，建设和发展了一批综合性、基础性的数据库，总数已达3 000余个，为政府、企业和社会提供有价值的信息服务；因特网在中国飞速发展，国内用户已达 400万，预计不久将突破1 000万；政府部门信息收集、交换、发布逐步走向数字化和网络化；政府部门已开始利用信息技术向社会提供更方便和优质的服务，据统计，中国各级政府域名下的网站已达1 663个；许多政府机关已经建立了自己的Internet，正在实现政务处理和办公的自动化。中国电信和十几家部委联合推动

的政府上网工程，促进了人们对政府信息化的认识并加速了政府信息化的进程。

但是，应该看到，中国政府信息化事业刚刚起步，在其发展过程中出现了许多亟待解决的问题，一些问题限制和阻碍着政府信息化事业的发展。

1．认识上的不足和理论上的滞后

实事求是地来看，由于所处的发展阶段和发展水平的限制，我们对信息社会的到来，是缺乏足够的认识和体验的。我们对信息资源作为一个战略性资源在新世纪的战略地位认识不足。对于政府信息化在国家经济和社会整体信息化的基础地位未能予以充分认识；对于政府信息化，我们目前缺乏理论上的研究和认知；我们更多地将政府信息化视为一个技术问题，未能体认到它是一个涉及在信息社会的政府治理形态的变革问题，因而在实践中，盲目追求技术上的先进，重视硬件的建设和发展，而忽视了政府自身的改革问题。

2．政府信息化缺乏明确而强有力的领导

促进政府信息化是政府职能不可缺少的一个重要组成部分。政府信息化固然需要政府与企业、民间社会共同的协作伙伴关系方能获取成功和发展，但是，政府信息化主要是一个国家行为和政府行为，而且是一个综合性的国家和政府行为，因为它涉及政治与政党、立法、行政、司法、中央和地方以及社会公共事务管理的诸多方面，对这样一个涉及到公务领域、公众部门、跨地域的事业，的确需要统一的、明确的和强有力的领导。而在我国，目前缺乏统一的领导和协调，因而导致各自为政、相互割裂、各行其是，甚至于将其变成了企业性行为。这些都极不利于政府信息化事业统一、协调、健康、稳定的发展。

3．政府信息化缺乏明确的愿景和发展方向

对于政府信息化而言，确立一个恰当的、可行的，以及可能的战略及目标是十分重要的。政府信息化的战略为我们界定了信息化的范围，战略反映了政府信息化的目标，战略标明了信息化的长期发展方向，战略指明了我们达到目标的路途和方法。但是，迄今为止，中国政府的信息化缺乏明确的发展战略。

4．政府信息公开及政府信息的低度使用问题

政府信息化的一个基本前提在于政府信息的公开化。在现代社会中，不仅政府有获取信息的需求，人民也基于政治参与、经济活动和个人发展，强化了对政府信息的需求。从中国目前的情况来看，社会对政府信息的需求与政府的信息供给存在着巨大的差距。有很多信息无论就理论上还是实际利益衡量上，都应对外公开，但未能公开，造成政府资源取得上的困难；政府信息公开没有成为一种制度；公民缺乏整合性的获取政府信息的途径，人民要想获取一信息，并不知向哪一个单位索取。我国政府掌握了80%以上的信息，但因信息公开问题，许多信

息得不到利用，从而导致信息资源的浪费。

5．政府信息化基础结构薄弱

政府信息化的发展是建立在一系列广泛的支持机制的基础之上的。从目前的情况来看，中国政府信息化的基础结构是比较薄弱的，这主要表现在：政府信息资源开发、利用的相关技术不足；网络基础设施不够完备，尚没有较为完整的地方性政府的统一网络，更不用说全国性的政府统一骨干网络；许多政府部门和公共服务机关都没有自己的内部网，更不用说通过 Internet 提供公共服务了。即使从现有的政府网来看，在技术上存在着网络传输速度差、可靠性程度差，以至于互动性则更差了；政府信息化，对政府公务员提出了更高的要求，特别是要求公务员掌握现代的通讯技术和网络技术，而现代通讯和网络技术日新月异，多数公务员难以跟上知识和技术发展的步伐。

6．政府信息化缺乏基本的法律和制度保障

政府信息化的健康、有序的发展离不开一个完整、统一的法律和制度框架。在国外，为保障政府信息化发展，许多国家均制定并颁布了专门的法律、法规和行政命令。在美国有《政府信息公开法》《个人隐私权保护法》《美国联邦信息资源管理法》等一系列法律、法规，在德国有《信息和通讯服务规范法》，俄罗斯有《联邦信息、信息化和信息保护权》，在英国有《政府信息公开法》等等。这些法律对政府信息化发展起着重要的保障和规范的作用。从目前来看，政府信息化的法制工作发展较为缓慢，主要表现在：一是保障政府信息化的基本法律缺乏，如政府信息公开法、政府信息资源管理法；二是原有的一些法律已不能适应信息化时代的要求，如著作权法、专利法、刑法等等。

7．政府信息化与政府服务与管理的整合问题

政府信息化或电子化政府的核心特质政府运用信息与通讯技术，通过不同的服务设施，对社会组织、公民提供公共服务；质言之，在于建立一个以服务为导向的政府。这就是讲，政府信息化工作要与政府的公共服务和管理有机地整合起来。离开信息技术与政府服务的整合，政府信息化便失去了其意义和价值。从我国的情况来看，虽然有一部分政府部门已经开始试图将二者整合起来，如网上政府采购（河北省）、网上就业信息（劳动部）、地震监控网（地震局）、进出口配额许可证网上发放、网上订票（铁路、民航）、进出口许可证联网核销（海关、外经贸部）等。但从总体上来看，政府信息化与政府业务、政府服务存在着分离和脱节。

8．政府信息化与政府改革的整合问题

从世界范围来看，政府信息化始终是与政府的再造相联系，而且是政府再造

的一个重要内容和工具。信息化在促进政府行政的现代化、民主化、公开化、效率化方面起着十分重要的作用。现代信息和通讯技术的发展，对政府管理的理念、政府治理的结构、政府程序和工作流程、政府政策和政策制定都发生了重大的冲击，信息化在促进政府反应力，提升政府沟通效率，提高决策质量和水平，人力精简和有效运用人力资源，节约政府开支与经费，扩大公民参与，创新政府服务等方面均显示了其比较优势。我国从 1998 年开始了新一轮的政府改革，但从改革方案和目前实施情况来看，如何有效利用信息技术作为政府再造的工具是一个空白和缺失，在一定程度上忽略了政府技术层面的变革对观念、结构层面变革的积极作用。也就是讲，政府信息化和政府改革与再造未能有机地关联和整合起来，这在一定程度上影响了政府改革的绩效。

9．政府信息化过程中的信息安全问题

政府信息不仅是国家资产，而且是需要精心管理的重要资产。信息安全在一定程度上是政府信息化的生命所在。信息安全涉及保密性（控制那些存取信息的人）、完整性（确保信息的更新与修改只能经由授权者进行）、可用性（确保信息授权用户总是能够存取信息）等问题。随着科技的发展，政府信息化正在由专属主机、封闭网络、开放式分散处理系统，逐步走向国际互联网的多媒体信息交流和业务处理，在此情况下，信息安全便成为一个头等重要的大问题。我国政府十分重视信息安全问题，国家领导人多次发出有关信息安全和网络安全的指示，公安部、信息产业部也做了大量实质性的工作。但从目前的情况来看，信息安全问题仍不容乐观，存在着许多问题和漏洞，如：

（1）一些政府部门和人员的信息安全观念和意识较差；

（2）立法滞后，缺乏信息安全法；

（3）没有政府信息系统的统一的安全标准；

（4）信息安全的关键技术和产品研究开发不适应形势的发展；

（5）信息安全的管理制度（如机构、人员、规范）等有待健全和加强。

由此，电子化政府在中国的发展或者中国政府信息化的前景取决于以下几个方面。

1．明确中国政府信息化的愿景和目标

从中国的情况出发，结合国际上先进国家和地区的经验，我们认为，中国政府信息化的愿景在于：在政府管理领域，普遍有效地利用现代信息和通讯技术，建立一个有效率的、有反应力的、开放的和服务导向的政府。据此，中国政府信息化的目标可定位在以下几个方面：

(1) 促进政府信息的公开、流通以及普及应用。

(2) 支持政府政策制定和科学决策，以提高政府的政策规划和决策能力。

(3) 提升政府对公民的服务水平和服务质量。

(4) 促进政府改革，提高政府效率。

2. 发展公用电子资料库，推进其加值利用

政府信息化的一个重要目标就是，政府所拥有的信息资源能够实现高度的共享，从而实现公共信息资源的加值利用。为此，发展公用资料库并促使其加值利用便成为中国政府信息化的基础工作之一。从此出发，我们需要：根据国家经济、社会发展和政府管理的需要和重点，加快建立经济、贸易、土地、科技、环境、人口、工商管理、社会保障与福利、新闻出版等政府部门主导的电子公共资料库。规划建置具有整合、示范性质的公共资料库。扩大信息资料的交换与流通。政府各机关应在最大范围内，经合法程序，提供可利用的信息资源。

3. 制定涉及政府信息公开的法律制度

政府信息公开，对于满足人民知的权利，便利人民监督政府施政，强化政府部门信息流通进而提高行政效能，乃至通过有效信息流通体系进而提高国家竞争力均有十分重大的意义。因此，建议国家着手研究、制定政府信息公开以及其他相关的法律制度。对政府信息公开的原则、公开的标的、公开的方式、请求人、适用机关、例外条款、请求公开的处理程序、信息获取的费用以及救济制度作出明确的界定。

4. 推动政府信息和通讯网络的发展

构成电子化政府或政府信息化最底层的是政府的信息和通讯的基础结构，也可以说是政府信息流通的“导管”，它包括电缆线、光纤以及其他传送信息的设施或工具，加上把信息从一方送到另一方的控制软体。考虑到政府信息化涉及到政治、经济、国家安全等重要问题，有必要考虑建立电子化政府，推动政府信息化的通讯网路的基础结构，以作为政府信息交换及资源共享的平台。从国际的经验来看，以下几个方面是重要的：

推动国家信息的基础结构（NTT）的发展，加速国家信息化的步伐，经过一段时间的发展，将政府、企业、社会组织和公民连结在一起，使整个社会彼此分享信息。

以互联网络为基础，建构政府信息服务骨干网络 GSN（Government Service Network），在骨干网络上提供电子窗口、电子目录、电子邮寄、电子新闻、电子民意箱等基本服务。

发展和建设政府机关内部的局域网（intranet）应用环境，提供各级政府人

员电子邮件、电子目录、电子新闻、电子信箱的能够环境。

建设和发展电子化政府的系统平台，作为取得政府信息化服务系统及信息设施，如电话、个人电脑及工作站、自动提款机、共用信息服务站（Kiosk）等，其广泛分布于家庭、公共场所、办公场所及各级政府机关的信息设施，将提供公民以及社会各界进入政府以取得信息及服务。

发展单一窗口、一站到底（one－stop）的政府信息服务。

5．推动和发展政府业务的电子化，提升行政服务的水准

政府信息化或电子化政府的基础在于政府业务的电子化，即改变传统的政府机关的办事方式和手段。传统的办事方法、公务处理及事务管理，皆可以用现代信息及通讯技术加以改变。参照国外发达国家的经验，我国政府业务的电子化，预期应向以下方面予以推动与发展：

电子公文。政府机关的公文处理，实施公文制作电脑化，稽催管理自动化以及电子公文交换。

电子邮寄。政府的会议通知、信息传达、政策宣传、法规颁布、意见调查等，以电子邮寄方式处理，以加快信息的流通。

电子采购。在网络安全认证的基础上，政府机关在网络上进行采购、交易支付等电子作业。人民、企业与政府之间的有关财务处理及支付逐步经由网络处理。政府的公共建设招标和投标，亦可随着电子安全认证制度的建立，在网上进行。

电子法规。在互联网络上设立“电子法律、法规资料库”，建立电子法规信息服务网络，提供法规检索。

电子规划管理。通过网络上设立电子计划资料库，保证各机关计划的制定、执行、评估的一致性。

电子税务。通过网络提供各种税务信息服务；提供税务查询；提供纳税人利用信息卡经由网络转账缴纳、核查税款；提供网络申报所得税、营业税等。

电子人事。提供人事及法律检索；网络招聘等。

电子工商。提供工商资料和信息、工商登记网上申报等。

电子保健。在网络上提供医药、食品卫生、防疫等医疗保障的信息及服务。

电子公共事业服务。在网络上提供电力、电信、自来水、煤气等各项公共事业的自动化服务，提供查询、申报、交费等服务。

需要说明的是，行政业务的电子化过程不只是单纯的增加硬件、软件设备，更需从政府组织的全面性来了解信息技术的需求、组织目标与管理模式、未来发

展方向等进行整体性、合理性的规划，力求突破现有的运作方式，以更经济、更有效的方法取得政府运作所需要的技术能力以及人力，促进政府信息的流通及整合，提高行政效率与效能。

6．建立健全政府信息化组织和协调运作机制

考虑到政府信息服务职能已成为现代政府运作的重要和核心职能之一，考虑到政府信息化涉及政治、经济、军事、文化和社会生活的各个方面，涉及面广；考虑到政府信息化事业需要统一领导、统一规划、有计划、有步骤、合理地发展，避免浪费；考虑到政府信息化涉及中央、各部委、各地方政府等众多方面；考虑到政府信息化作为一个系统工程，涉及众多的支援体系等等，从中国的实际情况出发，建立健全政府信息化组织已成为一个需要认真解决的问题。为此建议：国家设立政府信息化运作的议事协调机构，负责统一领导、规划、协调全国政府信息化的工作；各部、委、办局设立法制化的信息单位；地方政府亦设立承担政府信息化职能的机构。考虑到政府机构改革及人事精简，政府信息化部门的设置可以不增加员额以及从现有的机构或人力资源调用。研究与探索政府信息化实施的新机制。

7．强化信息安全管理

信息安全是信息服务能否健全发展的先决条件。在系统运作环境中，无论使用者、实体设施、应用作业、资料及档案皆应严格管理。可以预料，随着政府信息化的发展，政府可能面对各种的意外灾害、电脑故障、人为破坏、侵入、泄密、窜改以及其他种种电脑犯罪，政府机关必须未雨绸缪，加强政府信息的安全管理工作，以确保国家、组织及人民的权益。为此建议：

（1）制订政府机关信息安全管理的办法，对信息系统的安全标准、人员管理、资料管理、实体及网络管理、紧急应变复原处理、安全稽查和考核等作出明确的规定。

（2）编制信息安全手册，提供各机关参考引用；为政府机关提供安全技术咨询服务。

（3）在政府行政机关内外建立电脑稽核制度。

（4）建置政府信息安全管理示范，推广信息安全作业。

（5）建立政府认证机构（Certificate Authority），提供政府信息化应用系统的安全认证服务。

（6）加强政府信息安全教育与培训。

（7）制定及推动政府机关加密（Cryptography），数位签章等信息安全标准及技术规范。

（8）建立网络安全紧急反应以及处理机制（Compute Emergency Respond Team），协调政府机关处理信息安全管理事件。

8. 加强公务员现代信息和通讯技术的教育和培训

从一定程度上来讲，公务员的信息素质以及应用能力的高低，是政府信息化能否落实的关键。适应政府信息化发展的需要，每一位公务员除了必须具备基本的电脑操作以及应用能力处理政府公务以为民众服务之外，也要适应信息时代的到来，依其专业性质和业务需要，具备较高的信息网络应用的相关能力，这样才能成为一个符合信息时代要求的公务人员。为此建议：将信息和网络能力作为考试、录取新公务员的一个必备条件；加速提升公务员的信息素质和应用能力，将信息技术及其应用能力作为公务员的培训内容之一；加强对政府机关的管理者进行信息管理培训，以利于政府信息化的推展；开发公务人员信息化培训的课程以及培训资料；整合政府、学校各种资源（培训机关），配合政府信息化的发展，不断开展信息化的教育和训练。

本章小结

1. 信息资源管理是公共管理的基础，政府本身便是一个“信息处理企业”。

2. 公共管理信息系统为公共管理者有效履行职能的需要，所提供信息的系统，对于政府决策的科学化、例外管理、管理评估、效果提高均有重要的作用。管理信息系统的发展亦经历了不同的发展时期，现正处在交互网络时代。

3. 决策是管理的核心，公共管理的决策支持系统是这一核心的中枢神经，它包括语言系统、知识系统、问题处理系统等。

4. 电子化政府，是政府有效利用现代信息技术，通过不同的信息服务设施，对社会提供自动化的信息和其他服务，从而建构一个有回应力、有效率、有更高服务品质的政府。电子化政府在世界各国已经开始实施。

5. 中国的电子化政府正在发展，但同时面临着许多亟待解决的问题。

关键术语

信息　　信息管理系统　　决策支持系统　　电子化政府

复习思考题

1．信息管理在公共管理中有何重要作用?

2．信息技术对公共管理有哪些主要的影响? 它是如何促进公共管理的变革的?

3．信息时代对公共管理提出了哪些挑战?

4．政府信息管理有哪些主要的活动?

5．公共管理信息系统的性质和作用为何?

6．何谓决策支持系统，其构成为何?

7．你是如何理解电子化政府的? 电子化政府有何意义?

8．在国际上，电子化政府的发展有何经验?

9．中国电子化政府发展目前出现的主要问题是什么?

本章参考文献

Anderson, D.F.and S.Dawes. 1991, Government Information Management: A Primer and Case Book, NJ.: Prentice Hall.

Bozeman, B. and S. Bretachneider, 1986, "Public Management Information Systems: Theory and Prescription." Public Administration Review 46 (6): 475—487.

Bretschneider,S. I.,1997,"Introduction to a Symposium on Public Management Information Systems (PMIS)." Journal of Public Administration Research and Theory 7(1):85—87.

Kraemer, K.L., 1996, "managing Information Systems." In Handbook of Public Administration, ed. J.L. Perry CA.: Jossey Bass. 574—589.

Starling, G., 1993, Management the Public Sector, 4th ed.CA.: Wadsworth Co.

Stowers,G.N.L.,"Moving Governments On-Line: Implementation and Policy Issues."Public Administration Review 56(1): 121—125.



第11章

公共服务的绩效管理

随着时代的发展，人民在各方面对政府的需求日益增加，致使政府扮演的角色越来越重要，其提供公共服务的功能逐渐扩大。一方面，政府为社会大众所提供的各项公共服务必须由社会大众支付所需成本，政府功能的扩张与强化势必将增大政府的施政成本；另一方面，社会公众又期望政府以最经济的手段，花最少的钱，提供更优质的服务。在不断增长的预算赤字和财政压力之下，绩效管理便成为政府管理中的一个大问题。

公共行政学发展一百多年，尽管各个时期或各典范讨论的主体各异，但总有一个基本的目的没有发生变化，即提高绩效，尽管人们以不同的称谓，如效率、生产力等。公共管理更是举起绩效这个大旗，致使绩效成为管理价值量表中的第一定律。

从20世纪70－80年代迄今的各国政府再造，亦莫不把绩效放在追求的首要目标。美国开展绩效管理运动，并发布《政府绩效与成果法》和《绩效基础组织法案》。英国、新西兰等国亦推行绩效管理运动。绩效管理成为政府改革的重要策略。

本章分析了绩效管理的性质与意义，探讨了绩效指标，最后分析了公共部门绩效管理存在的问题和改进之道。

重点问题

- 绩效管理的性质与作用
- 公共部门的绩效指标
- 公共部门绩效指标设计
- 标杆管理
- 公共部门绩效管理面临的主要问题
- 公共部门绩效管理的改进

11.1 绩效管理的性质与作用

绩效管理的性质

绩效管理（performance management）从某种程度上来讲，是公共管理者的主要职责。在行政学者夏夫里茨和卢塞尔（Shafritz and E.W.Russell，1997，297－298）看来，绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为、绩效管理区别于其他方面纯粹管理（mere management）之处在于它强调系统的整合，它包括了全方位控制、监测、评估组织所有方面绩效。从某种意义上说，绩效管理代表着组织的全方位的管理工作，因为管理工作的目的便是提高绩效。

关于绩效管理的含义，美国国家绩效评估中的绩效衡量小组（performance measurement study team）曾给它下了一个经典性的定义，所谓绩效管理，是"利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程"。据此，绩效管理是对公共服务或计划目标进行设定与实现，并对实现结果进行系统评估的过程。

绩效管理过程一般包括三个最基本的功能活动：

(1) 绩效评估（performance evaluation）。系指一个组织试图达成某种目标，如何达成以及是否达成目标的系统化过程。绩效评估可以是组织的绩效、计划的绩效和个人的绩效。[①] 但对公共部门而言，现在比较重视的是对组织绩效的评估，绩效评估是如何利用追踪与评估组织绩效的过程。

---

① 在人力资源管理中，一般重视个人绩效评估，并以此作为工资、奖惩、晋升的依据。

（2）绩效衡量（performance measurement）。为了进行绩效评估，管理者必须设计一套足以衡量组织目标实现的指标系统，也就是衡量组织绩效的标尺，这样才能进行不同机关与不同时期的比较。

（3）绩效追踪（performance monitoring）。绩效追踪系指对组织的绩效进行持续性的监测、记录与考核，以作为改进组织绩效的基本依据。

由此看来，绩效管理乃是收集绩效信息，进行绩效衡量，设计与执行有效管理，推动绩效不断持续改进的整体活动和过程。

绩效管理的需要

在现代公共管理中，绩效管理为什么是十分重要，而且是十分必要的，依学者弗莱恩（Norman Flynn，1997）的观点和看法，以下几个方面是主要的。

（1）责任落实。公共部门对公民至少在以下三个方面的事情上负主要责任：一是政府的支出必须获得人民的同意并按正当程序支出；二是资源必须有效率地利用；三是资源必须用于达成预期的结果。与此同时，人们期望政治家能为自己做出的决定负责。上述这些责任都要求存在某种对绩效评价的方式。如果我们不能测评政府的绩效，那么，我们很难知道公共部门负起了责任。因此，从实现和落实责任的角度来看绩效管理是重要的。

（2）利害关系人的期望。公共服务具有各种各样的顾客，他们并非是对同一结果感兴趣，公共管理者经常面临着困境，特别是满足了一部分顾客的要求，可能使另一部分人感到不满。利害关系人都希望政府的公共政策满足他们的利益。绩效衡量是衡量是否满足不同顾客要求的一个方法。

（3）对结果导向的强调。在现阶段，公共管理更讲究“结果导向”（management for results）而非程序、规则导向。传统上公共行政比较强调只重视过程、投入，不重视结果，往往导致形式主义，浪费和官僚主义。公共管理认为程序和规则固然重要，最后是否产生好的结果，是否满足公民需求则显得更为重要。

（4）个人绩效和组织绩效的双重要求。过去几乎所有的公共部门都进行公务员的个人绩效评估，但在个人与组织互动日益密切的情况，仅仅进行个人绩效评估是不够的，个人绩效的提高并不完全导致组织绩效的提高，只有将二者有机结合起来，才能促进组织整体绩效的提高。

从实践中来看，绩效管理与评估在当代公共管理中尚有下列意义：

（1）绩效管理作为一种诱因机制。任何管理，包括公共组织的管理，都需要某种诱因机制（incentive mechanism）的存在，才能激发人的工作热情和动力。

组织诱因机制最重要者莫过于将绩效与奖惩相联系。通过绩效评估，使组织的激励约束机制有了依据，建立在绩效评估基础上的奖惩，强化了组织的激励机制。

（2）绩效管理作为一个管理工具。绩效管理作为一个管理工具（management tool），其最重要的意义在于在政府运作和管理上加上了成本—效益的考虑，改变政府机关的浪费。从某种角度上说，它是公共部门进行有效资源配置的一个重要手段。

11.2 公共部门服务的绩效评估与衡量的一般性指标

绩效管理最核心的环节莫过于绩效评估，而绩效评估最困难者莫过于确立衡量的指标体系。

从理论上讲，建构绩效指标，可以使用一个包括下面四个方面的模式：一是输入（input），包括提高服务所需的资源，包括人员、物力、财政；二是过程（processes），包括传送服务的路途；三是输出（output），即组织活动或提供的服务；四是结果（outcome），系每一个产出或服务所产生的影响。

上述模式虽然多少可以反映一个组织的绩效，但是许多组织更乐于使用更具体的概念来建构绩效指标。学者芬维克（Fenwick，1995，104—143）认为绩效测量包括了三个层面：经济（economic）、效率（efficiency）与效能（effectiveness），即3E指标。学者福林（Flynn，1997，173）再加上公平（equity）指标，成为4E。现分别说明如下。

1．经济（Economic）

在评估一组织的绩效时，首要的一个问题便是“某组织在既定的时间内，究竟花费了多少钱？是不是按照法定的程序花费金钱”，这是经济这一指标首先要回答的问题。经济指标一般指组织投入到管理项目中的资源水准。经济指标关心的是“投入”的项目，以及如何使投入的项目作最经济的利用。换句话说，经济指标要求的是以尽可能低的投入或成本，提供与维持既定数量和质量的公共产品或服务。经济指标并不关注服务的品质问题。

2．效率（Efficiency）

效率要回答的问题是：“机关或组织在既定时间内，预算投入，究竟产生了

什么样的结果”。效率指标通常包括：服务水准的提供、活动的执行、服务与产品的数目、每项服务的单位成本等。如，医院可以计算病人求诊人数；图书馆可以衡量借书册数；大学可以用学生接触老师的时数衡量其成果。因此，效率简单地可以理解为投入与产出之间的比例关系，效率关心的是手段问题，而这种手段经常以货币方式加以表达与比较。

效率可以分为两种类型：一类是生产效率（Productive efficiency），它是指生产或提供服务的平均成本，另一类效率是配置效率（Allocative Efficiency），指组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好。也就是讲，在政府部门所提供的种种项目中，如国防、社会福利、教育、健康等，其预算配置比例是否符合民众的偏好顺序。经济学家所讲的帕雷托最优（Pareto Optimality）就是指资源的配置能否产生最大多数人的最大利益。[①] 传统经济学家认为，当供应者和制造者都有相当数目时，市场本身就具有这种达到最适境界的机能。不过，如果消费者没有太多的选择时，能否达到帕雷托状态，则是一个问题。

3．效果（Effectiveness）

以效率作为衡量指标，仅适用于那些可以量化的或货币化的公共产品或服务，而许多公共服务性质上很难界定，更难量化，而分配效率亦不易理解。在此情况下，效果便成为衡量公共服务的一个重要指标。效果关心的问题在于：“情况是否得到改善”。这样，效果通常是指公共服务实现标的（targeting）的程度，又可称为公共服务对于标的团体的状态或行为的影响，如福利状况的改变程度，使用者满意程度，政策目标的成就程度等。因此，效果指公共服务符合政策目标的程度，通常以产出与结果之间的关系加以衡量，效果关心的是“目标或结果”。

效果可以分为两类：一类为现状的改变程度，例如国民健康状态、水质的净化程度、道路的耐用程度；另一类为行为的改变幅度，例如以犯罪行为的改善幅度来衡量刑事政策的效果，用接受辅导的病情改善状况来衡量社会工作的效果等。

4．公平（Equity）

传统上公共行政与管理重视效率、效果，而不大关心公平问题。自新公共行政以来，公平问题日益受到广泛重视，并成为衡量政府绩效的重要指标。公平作为衡量绩效的指标，它关心的主要问题在于“接受服务的团体或个人都受到公平的待遇吗？需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。因此，公平

---

① 帕雷托最优分配，指一经济状况的改变，在没有其他人感觉福利变坏的情况下，有人福利水准提高了，就表示社会福利水准的提高。用俗话来讲，即“达到不损人而利己”的状态。

指标通常系指接受公共服务的团体或个人所质疑的公正性而言，通常无法在市场机制中加以界定出来。公平的指标相当难以衡量。

公共行政学者弗里德里克森（Friderickson，1997）曾提出社会公平的复合理论（Compound Theory of Social Equality），认为社会公平可以分为下列类型：

（1）单纯的个人公平。系指一对一的个人公平关系，例如“一人一票，每票等值”。

（2）分部化的公平（Segmented Equity），系指同一类别下的公平关系，如农夫与商人有不同的赋税标准与薪资水平，这是基本分工所造成的实际上公平。

（3）集团性的公平（Block Equality），指团体或次级团体所要求的公平，例如黑人要求与白人有公平的参政权，妇女和男人在就业市场上的公平等。

（4）机会公平。每个人的天赋不一，后来的发展必然不同；但如果两个人都有相同的几率能够谋得某项职位，就是展望性的机会平等（Prospect Equality）。

（5）世代间的公平（Intergenerational Equality），指这一代与未来一代之间的公平。

依据塔尔柏特（Talbot）的分析，目前美国行政机关运用3E的情形相当普遍，其中至少有68%的政府机关使用“效果”指标；14%使用“经济”指标；8%运用“效率”指标。在实际的绩效衡量过程中，通常都是以3E指标为关键性的思考主轴。在经济指标内考虑“成本”与“资源”；在效率指标内，考虑“资源”与“产出”；在效果指标内考虑“产出”与“结果”。在这样环环相扣的过程中，观察其对标的团体所产生的“服务水准”与“接收比率”。如图11—1所示。

5．绩效指标设计的其他问题

3E或4E指标可以说是一个一般性的衡量绩效的标准。这些标准本身仍是指导性的和抽象的。在实际公共管理过程中，不同性质的组织或行政机关，乃至不同的政策规划和项目，衡量其具体绩效的标准仍有不同。但在实际中，绩效指标的设计是受到诸多因素的限制的。

学者卡特（Neil Cater，1995）等人通过详细个案分析研究，认为影响绩效指标设计的因素或变项有以下方面：

（1）所有权（Ownership）。公共部门组织系在共同的限制之下运作，追求的是政治和社会目标，因此绩效衡量的困难性高于私部门。如警政的所有权便属于公众，而银行则属私人所有，公众性的组织当然不能有太多的营利性绩效指标。

（2）交易状态(Trading Status)。如警政在经析制度方面就不具备交易状态，而银行便有交易状态。就非交易状态的组织而言、即不宜设定营利性的绩效指标。

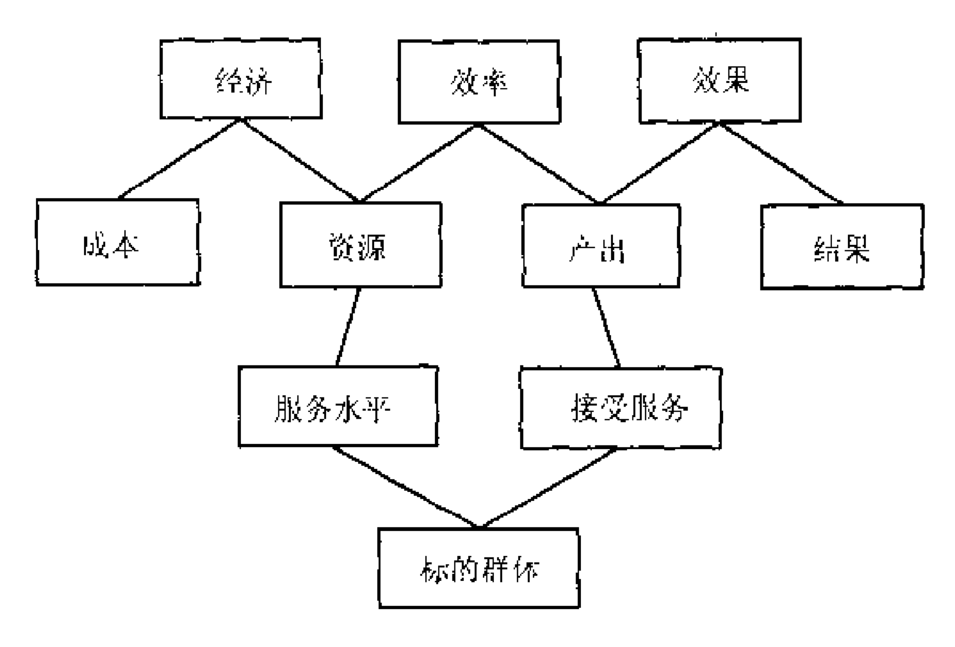


图 11—1

（3）竞争程度（Degree of Competition）。如警政的竞争程度较低，银行的竞争程度由中等趋向高度竞争程度。对于竞争性程度较高的组织而言，为了争取顾客，非财务性的绩效指标便显得格外重要。

（4）政治责任（Political Accountable）。受公众监督的组织，如警政、法院等，其所设定的绩效指标就必须考虑政治责任的有关问题。

（5）异质化程度（Degree of Heterogeneity）。指提供不同产品或服务的数量而言。产品单纯的组织较产品异质性高的组织容易设计其绩效指标。如法院的异质性低，而全民健康机构的异质性较高。

（6）复杂化的程度（Degree of Complexity）。指组织在提供服务或生产财货时所能动用的技术数量。可动用的技术越多，其相互依赖程度就越高，则绩效所有权就较难被确认。

（7）不确定程度（Degree of Uncertainty）。指手段与目的间的关系，亦即输入资源与达成既定目标间的因果关系。如警政的不确定程度高，而法院的不确定性低。因此，警政绩效指标比法院更不易设计。

（8）权威的结构（The Structure of Authority）。指中央（center）与周边（periphery）的制度性关系。有些组织骈枝机构众多，有复杂的权威性结构和责任划分。

（9）自主性程度（Degree of Autonomy）。如有专业社群以专业知识来为组织设定目标、规章以考核绩效者，则组织自主性较低。

以卡特等人的看法，好的绩效指标应符合以下标准：

（1）界定清楚而有一致性；

（2）应用组织之所有者来使用，不可依赖外人或环境因素；

（3）必须和组织的需求与目标有关；

（4）被评估的单位或个人不可影响绩效指标的运作；

（5）必须有广博性（comprehensive）（涵盖管理行为的所有面向）和一定的范围（bounded）（集中有限数量的绩效指标）；

（6）建立绩效指标所使用的信息必须正确和广泛；

（7）必须为组织的各级人员所接受，符合组织文化。

另外，为避免或减少不同单位或个案使用类似的绩效指标，使绩效指标无法发挥评价组织绩效的功能。作者认为可以通过以下的比较标准来设计指标。

（1）目标（target），根据政策成果或预算目标来从事绩效分析是比较普遍的做法，可以避免绩效指标的雷同。

（2）时间序列（time-series）比较相同组织的历史记录也可以克服前述困境。

（3）进行单位间的比较。

（4）外部比较（external comparison），例如公私部门对照比较。

11.3 标杆管理与绩效管理

标杆管理（benchmarking），在工商企业界，事实上已经运用了几十年的历史。最著名的案例是亨利·福特把芝加哥屠宰厂猪肉处理系统，应用于汽车生产装配线。从20世纪70年代起，标杆管理在企业界大行其道。1980年初期，施乐（xerox）公司以标杆作为改善绩效的方法，获得了前所未有的绩效表现，并且成为标杆管理的代言人和典范。从1990年起，标杆管理被引入政府管理领域，很快受到重视和喜爱，成为推动政府绩效改进的一个重要的管理工具。

何谓“标杆管理”

标杆（benchmark）一词，原系地质人员或地政人员在测量时，在地形、地物上作符号，以作为测量的参考点。在管理上，有学者将标杆界定为“寻求达成卓越表现所需要的最佳经营方法、创新概念及高效率操作程序的一套系统过程”。在20世纪70年代，标杆管理仅局限于将自己公司或组织的绩效，与主要竞争对手相比较，从80年代以后，越来越多的组织开始重视寻找绩效卓越的组织或公司，努力学习其卓越的做法或经验，并加以吸收转化，纳入自己组织的改革，以提高组织的绩效。

简单而言，所谓的标杆管理，即追求卓越的管理模式，并将之学习转化，以提高组织绩效的管理工具。严格来讲，标杆管理与绩效管理或绩效评估并不是一回事。绩效标杆的设计本身并不能改进组织的绩效，但是二者又是相互关联的，从绩效管理的角度来看，标杆向组织提供了改进组织绩效的信息。对一个组织而言，绩效的高低与卓越与否，是相比较而言的，在绩效管理中，你必须寻找你所要比较的对象的绩效。通常这些组织的表现优于你的组织，你期望超越它们。另一方面，必须试图了解为何它们的表现优于你的组织，哪些方法、程序是你想学习并引进的。因此，标杆管理学习（benchmarking learning）是促进组织学习与变革，提高绩效的良好途径。

一般而言，标杆有两种类型：一为内部标杆，主要系以企业或政府各部门之间为实施对象；二是外部标杆，主要以竞争者为对象，希望创造组织的成长空间。

标杆管理的程序

对于标杆管理的程序，不同文献有程度不同的介绍。以下介绍时下比较流行的标杆管理的程序：

1．Motorola 公司所采用的模式

（1）决定标杆的标的物；

（2）确认比较的对象；

（3）搜集资料；

（4）分析资料，整合资料和行动方案；

（5）重订标准，重新再来一次。

2．AT&T 的九步骤模式

（1）决定标杆的标的物；

（2）发展标杆管理的计划；

（3）选择搜集资料的方法；

（4）搜集资料；

（5）选择业界中表现最好的公司；

（6）对此最好的公司进行现场访问、搜集相关资料；

（7）比较双方的工作流程，找出表现的落差所在，提出改善建议；

（8）执行改善建议；

（9）重定标杆。

3．Zerox 公司的五段式、十二步骤模式

第一阶段：计划

(1) 决定标杆的标的物；
(2) 决定比较的对象；
(3) 决定搜集资料的方法并搜集资料。
第二阶段：分析
(4) 决定目前的绩效落差；
(5) 提出未来绩效应有的水准。
第三阶段：整合
(6) 和员工沟通分析的结果并使其接受此结果；
(7) 建立功能的目标。
第四阶段：行动
(8) 发展行动方案；
(9) 执行特定行动并考核进展；
(10) 重定标杆。
第五阶段：成熟
(11) 成为领导者；
(12) 将此运作融入工作流程中。

不论是企业组织、政府机构或非营利组织，在适用上，或多或少会做一些调整。但是，一般而言，标杆管理的程序，在各种组织中的应用，并不因为是公部门或私部门而有太大的差异。虽然标杆管理在公共部门只有短短十几年的历史，但柯汉（Cohen，and Emicke，1995）等人认为，下列模式较适合于公共管理者：

(1) 决定哪个单位或流程将会是比较的标的物；
(2) 找出衡量成本、品质及效率的指标；
(3) 针对每个标杆，找出表现最好的其他单位；
(4) 衡量这些表现最好的单位之表现；
(5) 衡量或界定自己的组织和最好的表现者之绩效落差；
(6) 决定缩短落差的行动方案；
(7) 执行方案并追踪考核。

11.4 公共部门绩效管理的问题以及改进策略

公共部门绩效管理存在的问题

从历史发展来看，对绩效评估与管理的重视，早在 20 世纪初便已开始。在

20世纪80年代以后，实施绩效管理，追求高绩效的公共组织成为公民与政府一致的目标。只有对政府绩效进行衡量，民众才能知道政府各部门的生产力如何，政府才能真正了解自己到底做的如何。然而，公共组织的绩效管理，特别是绩效衡量实属不易，许多学者皆认为绩效不易衡量为公共组织之特征。

学者林奇和戴伊（Lynch and Day，1996，409－419）在回顾了美国公共部门的绩效衡量时，认为要有效地衡量政府绩效并不容易，因为，在实际上常常存在如下限制：

（1）内部无能的反功能（internal incapacity dysfunction）。每一个组织的绩效衡量理论上都应该量身订制，但公共部门内部缺乏具有分析背景的专业人才，使得绩效衡量的工作变得眼高手低。

（2）政府绩效的因果关系难以确认。公部门的计划结果往往很难衡量，因为公共产品通常无法分割，所以公共输出不易描述，产出的价格和单位成本也不易衡量。

（3）公共部门组织很少能控制环境的因素，因此绩效衡量往往只限于直接的输出项。例如公务员无法控制与公共安全及公共健康有关的所有因素，所以要求公务员负责亦值得商榷。

（4）政治考量经常是资源配置的重心，所以要获取客观的绩效衡量，仍值得怀疑。

的确，如何进行公共部门的绩效管理，特别是进行绩效衡量，是十分困难的。具体而言，绩效管理制度共同的问题在于以下几个方面：

（1）绩效管理的一个重要前提就是必须将所有绩效都以量化的方式呈现，再据此进行绩效衡量。此项做法对私人部门基本上不构成问题，因为私部门的服务是可以出售，并且可以以金钱价值衡量。但公共部门则面临着如何将公共服务量化的问题。要精确算出“投入/产出比”并不容易，这样我们便无法衡量“效率”这项绩效。另外，即便绩效可以量化，以量化形式表现绩效是否适宜。

（2）功能相同的公共组织有地区性的差异，其规模大小亦不一，以同样的绩效指标来衡量它们之间的绩效，并作比较，并不公平。另外，分散于各个分支机构的绩效，能否总结起来当作中央机构的绩效，不仅在技术上有其困难，在实践上也令人怀疑。

（3）如何订定与品质绩效有关的指标仍是绩效衡量的主要限制。如前所述，政府的服务绩效有三个基本面向：经济、效率、效果。而服务产出的品质也是一个关键之处。服务不仅要关注效率、效果，也要关注服务的品质。问题是大多数公共服务的品质好坏很难用客观具体的数据来衡量。

(4) 绩效管理或衡量制度的成效，其主因之一既取决于绩效指标的制定是否周延、是否合理、是否客观，是否能涵盖该组织的重要绩效。而负责订定绩效指标的人是否拥有这样的能力，就变得非常重要。因此，这个组织是否拥有从事绩效管理能力的专家，就成为绩效衡量的先决条件。许多组织推行绩效管理之所以失败，便是缺乏熟悉这方面的专家所致。

(5) 绩效管理做的好不好、是否正确，有赖可靠的信息，如果所收集的信息错误，不够全面，就无法真正反映机关的实际绩效。基于这样的原因，在制定绩效指标时，上下级机关难免会在指标的数量、范围、权重等方面发生争议。因此充分的沟通是十分重要的。

绩效管理成功的条件

绩效管理虽然会遇到许多困难，但并不意味着绩效管理是不可能的。许多公司、政府机关绩效管理的成就便是明显的例证。美国会计总署（General Accounting Office）1983年在对许多公司和地方政府实施绩效管理的做法进行调查后，确认了七项成功进行绩效改进的做法。这七项做法是：

(1) 管理者要成为组织绩效的中心（A Focal Point for Productivity）。中心可以是一个人，也可以是一个群体。绩效中心的作用在于促使绩效管制制度化；收集和传递绩效信息；向高层管理者提供绩效数据。

(2) 高层的支持与承诺。这并不意味着行政首长仅仅阐述绩效的重要性，更重要的是，要求高层管理者定期地审查组织以及组织管理的绩效，促使组织成员要为绩效的改进负责。明确的高层支持可以使绩效改进具有合法性和有效性。

(3) 制定绩效目标和绩效规划。一个组织必须在绩效改进方面有明确的目的和目标。目标可以是宏观的，亦可以是具体的。要将总体的目标与实现目标的方法结合起来。尽管适应每个组织的规划可能千差万别，但规划本身是必要的，因为它向所有的组织成员阐明了目标，以及如何实现这些目标。

(4) 绩效衡量对组织要有意义。绩效衡量是绩效改进中重要的一个环节。绩效衡量并不一定要非常全面，但它必须是那些容易理解和计算，并且对管理者和组织成员有意义的。

(5) 利用绩效规划和衡量体系使管理者负责任。除非得到运用，否则绩效规划和衡量体系没有任何价值。要通过阐明预期的绩效，比较现有绩效与预期绩效的差距，并运用这些信息评价管理者和组织的绩效等方法，促使责任的实现。每一个组织必须研制适合自己的绩效责任体系。

(6) 意识到绩效的重要，并促使组织成员参与绩效改进。要促使组织成员认

识到绩效的重要性。组织的成员要参与到组织绩效改进的进程之中。

（7）要连续不断地发现问题和绩效改进的机会。要通过绩效评估，发现绩效管理存在的问题，并寻找机会加以改进。

此外，美国会计总署在1997年进行调查时，也提出了绩效管理成功的要件，包括对于绩效资料要有清晰的期望；对于绩效资料的收集要有足够的诱因；对于绩效管理要有熟练的技巧；绩效管理者要有权威性和公正性；最高决策层要认同和支持；必须培养互信自主的实施绩效管理的文化等。

本章小结

1. 绩效管理代表着组织全方位的管理工作。它包括绩效评估、绩效衡量、绩效追踪等活动。
2. 衡量政府绩效的一般标准是经济、效率、效能和公平。
3. 标杆管理乃是政府提高绩效的一个重要方法。
4. 公共部门的绩效管理存在着许多困难，但这些困难是可以改进和克服的。

关键术语

绩效　　绩效管理　　绩效衡量　　绩效评估　　标杆管理

复习思考题

1. 何谓绩效管理？绩效管理有哪些主要活动？
2. 公共部门为什么要进行绩效管理？
3. 公共部门的绩效标准是什么？
4. 公共部门绩效管理面临的主要困难是什么？
5. 何谓标杆管理？公共部门如何实行标杆管理？
6. 改进公共部门绩效管理的策略有哪些？
7. 影响公共部门绩效的主要因素是什么？
8. 探讨提高和改善政府绩效的途径和方法。



美国的《政府绩效与成果法》

1993年，美国国会在举行的一百零三次国会第一次会议上，讨论通过了《政府绩效与成果法》。

（一）立法目的

（1）通过系统地要求联邦机构向计划成果的实现负责，改进美国人对联邦政府能力的信心。

（2）通过一系列从计划目标的设立，衡量实现目标的计划绩效到公开进展程度等试验项目，发动计划绩效改革。

（3）通过推动重视结果、服务质量和顾客满意的新焦点，改善联邦政府的计划效能与公共责任。

（4）通过要求联邦管理者制定实现计划目标的计划，提供计划结果的信息和服务质量的信息，协助联邦管理者改进服务的提供。

（5）透过提供实现法定目标的更客观的信息以及联邦计划与经费的相对效果和效率的信息，改进国会的决策。

（6）改进联邦政府的内部管理。

（二）战略规划

（1）该法要求不迟于1997年9月30日，每一个机关的首长要向管理和预算局局长和国会提交计划活动的战略规划。这一规划包括：第一，对机关使命的全面陈述；第二，总的目的和目标，包括与结果有关的目的和目标；第三，描述如何达成目的和目标，包括描述达到目标所需的管理过程、技能和技术、人力、信息、资本和其他资源；第四，要对绩效目标怎样包括在计划之中进行描述；第五，确认对目标的实现可能产生重要影响的主要外部因素和不可控制的因素；第六，描述计划的评估。

（2）战略规划在时间上应包括五年以后的规划，而且在最后三年要进行修改和更新。

（3）绩效计划应该与机关的战略计划一致。

（4）在研制战略计划时，每一个机关应与国会协商，应该征求和考虑可能受此规划影响的组织和对此规划感兴趣的组织的意见和建议。

（5）应将此活动看成是政府职能的有机组成部分。战略规划的起草应只由联

邦雇员承担。

（三）年度绩效计划与报告

1. 绩效计划

联邦预算和管理局局长要求每一个机关准备年度绩效计划（Annual Performance Plan），这个计划应包括：

（1）建立绩效目标以界定计划活动实现的绩效水平；

（2）用客观、量化、可衡量的形式表述目标；

（3）简要描述实现计划目标所要求的运作过程、技能和技术、人力、财力、信息和其他资源；

（4）建立绩效指标，以此衡量或评价每一个计划活动的相关的产出、服务水平和结果；

（5）为比较实际的计划结果和已确立的绩效目标提供基础；

（6）描述用以证明和确认可衡量的价值的手段。

如果一个机关，在预算与管理局协商后，确认不可能用客观、量化和可衡量的形式表达特定计划活动的绩效目标，预算与管理局局长可以授权使用一种替代的形式，这种替代的形式应该包括对最低限度有效的计划和成功的计划进行单独的描述；同时要说明不能表达绩效目标的原因。

2. 绩效报告

不迟于2000年3月31日，以后在每年的3月31日之前，每一个机关的首长应该向总统和议会准备并提交前一财政年度的计划绩效报告。

每一个绩效报告应该陈述已经在机关绩效计划中确立的绩效指标，同时要将实际达成的绩效与计划中表达的绩效目标相比较。如果绩效目标是用替代的形式加以说明，这一计划的结果应依据这种特殊要求加以描述，包括绩效是否未能满足最低限度要求的、有效的或成功的计划标准。

2000年财政年度的报告应该包括前一年度的实际结果，2001年财政年度的报告应包括前两年财政年度的实际结果，2003年的财政年度的报告应包括前三年的实际结果。

每一个报告应该评估达成财政年度绩效目标的成功；根据达成绩效目标的绩效评估本财政年度的绩效计划；解释和描述绩效目标未能实现的原因。

这种职能和活动应被看成是政府固有的职能，绩效报告的起草应由联邦雇员承担。

（四）管理责任和弹性

从1999年财政年度开始，绩效计划应包括放弃行政程序要求和控制的建议。

任何这样的建议应该描述因更大的管理或组织弹性、裁量和权威所导致的对绩效的预期影响，应该用量化的方式表示从放弃中所获得的预期绩效改进。预期的改进应该与现存实际的绩效相比较。

（五）培训

人事管理局与预算管理局和总审计长协商，制定战略规划和绩效衡量的培训内容，为管理者提供战略规划和绩效管理方面的培训。

（资料来源：美国《政府绩效与成果法》。）



州立高速公路维护系统

（一）简介

1976年对州立高速公路维护系统的审计报告表明：本州用于维护高速公路的费用比国内平均水平每公里高出三分之一，尽管进行了额外投资，但交通部1976年的报告表明：州立高速公路毁坏的速度超过了更新它的速度。1968年至1976年期间，这一超出的速度是7%。而1977年由美国会计总署进行的改善和维护政府道路的研究表明：全国范围高速公路毁损主要原因是缺乏对它的维护。在这项研究之后，联邦政府着手考察高速公路实际维护情况，以期促使各州改进维护和提高道路的状况。联邦政府有权取消对那些没有很好维护其高速公路的州的拨款（尽管这种现象还从未发生）。

在这种情况下，立法机构越来越关心各州高速公路维护的目是否足以保护各州在高速公路系统方面的投资……为了帮助立法部门对高速公路维护情况的考察……便进行了这项审计。

（二）审计目标和方法

审计主要回答的是以下三个问题：

（1）立法部门赞成和帮助筹资的州立高速公路维护项目的意图是什么？

（2）州立高速公路维护项目是否有效地使高速公路安全、可靠和有吸引力？这些公路是否尽可能地被维护得如新的一般。

（3）本州高速公路维护费用和服务与相邻各州有何差别？为什么？

为了回答这些问题，审计师进行了几个不同的审计研究，为了回答第一个问题，审计师们对联邦及本州法律、规章、临时立法委员会研究报告及法院案例进

行了分析。

为了有助于回答第二个问题，审计师聘请了城市职业工程顾问。这个顾问抽样分析了本州联系周围各州的12条高速公路，他亲自抽查了公路，并解释了有关高速公路状况技术数据的意义。通过对道路路面平滑情况的实地检查、技术分析以及对机构记录数据的比较，顾问评判了州立高速公路的维护状况及存在的问题。为了对维护项目提供服务的水平及质量进行评价，顾问把全美高速公路与运输官员协会制定的维护标准作为依据。

为了对顾问的发现进行补充，审计师们进行了一项可能揭示居民对高速公路维护状况看法的调查。电话调查公司就被调查者对州立高速公路的维护状况满意程度，对283位居民进行了调查。调查结果包括在审计报告之内。

最后，将本州维护费用与相邻各州比较。为了更好地了解相邻四州维护系统和收集比较数据，审计师在每州花了一个星期的时间。他们对各州的总维护费用和单位维护费用（如每公里路面维护费用）的资料进行了收集和分析。同时还根据全美高速公路与运输官员协会发布的维护准则对维护服务的合理类型和费用进行评价。

（三）州立高速公路维护项目的成立历史和法定目标

1. 高速公路维护项目的法定目标

州立法律要求交通部负责维护州立高速公路以便车辆可以安全有效地运行。然而它并没有对维护及高速公路所必须具有的特征给出具体的定义。联邦法律对维护的定义是：

高速公路维护一词指的是保持整个高速公路包括路面、路边、结构及安全和有效利用所必需的交通控制装置。

由于州和联邦政府的一个协议中规定州必须负责维护所有由联邦资助建成的公路，所以各州必须遵从以上的维护定义……为了评断这些道路的维护状况，联邦高速公路管理部门使用了由全美高速公路与运输官员协会制定的维护准则和指南。这些指南中，维护一词的定义是：即保留道路的最初状况或使它恢复到那个状况。任何改变道路原有状况的行为都被认为是建造或再建造而不是维护。

《维护指南》一书介绍的交通部维护项目中也有与此相类似的维护准则。指南中将维护一词定义为："保持和改善州立高速公路系统以最小的成本达到最大限度地保护其最初投资的状态。"

1977年8月，交通部的备忘录规定：从1979财政年度起，所有维护活动必须符合以下先决条件：

（1）公共交通的安全。

1）提供警告危险的服务。如向公众发出警告和使公众正确认识高速公路的危险地段。

2）提供保证高速公路安全的交通控制服务。包括：

第一，路上积雪与积冰的控制。消除路面积雪，在路面撒上沙子或盐粒，装设和拆除防雪栅栏。

第二，信号、路灯和急刹车——更换路灯、交通信号和交通标志。维护人行道、控制场和路标。

第三，公路护栏的安置和修理。

（2）州对其高速公路的投资。

1）修补、检修和重铺路面。

2）对路肩和入口进行重铺、筑平和整修，并重新种上青草。

3）维修桥面和桥架。

4）维护高速公路的排水系统。

（3）高速公路外观及环境的保护。

1）路边杂草的清理和公路沿线草与灌木的控制。

2）对休息区进行油漆、修理、清扫和清除杂草。清扫高速公路沿线的垃圾。

这些维护工作由1 907位维护工作人员完成。维护人员中的98%被指派在州里6个区的现场办公室工作。这些区又分为小区，每个小区大约由14人负责，他们负责维修大约100公里的高速公路。从1973年起州维护公路的人员总数一直没有什么变化，仅下降了一个百分点。

2．维护高速公路的资金来源

高速公路维护的资金来源于州的高速公路基金。这一基金由机动车燃料税、驾驶员执照费、机动车辆注册费和特许费及联邦高速公路拨款组成。州对地方政府的拨款及高速公路建造的资金也来源于此。

1978财政年度，交通部总支出是26 040万美元。当年维护支出大约为4 900万美元，为总支出的19%，与1973财政年度的3 500万美元相比，增加了39%。但在同一期间，通货膨胀率为43%，所以以不变美元计算1973年后的维护支出实际上是减少了。

（1）资金在各维护区之间的分配。

各维护区劳动力所需数目是以各区在冬季雨雪高峰期扫除积雪所需劳动力为依据的。这些劳力同样负责这个区的其他维护工作，分配给各区的资金是与它们的工作人员数目相对应的。这主要是因为，交通部预测的维护支出是根据现在工作人员历史上所要做的工作量，而不是其实际所完成的工作量。

支出的多少并不反映各区交通量的大小，尽管交通量的大小可能是高速公路需要维修及额外修理的决定因素。由预算局纽约分局进行的30个州的研究，分析了美国高速公路的维护情况。这项研究发现：随着交通量的增加，每公里公路的维护费用也提高了，实际上，交通量对维护费用的影响非常之大，以致在配备人员、设备或其他资源时，都不得不考虑不同地区的交通密度。

这一结论与交通部分配资金的方法是相矛盾的：这一矛盾的影响在第一维护区的高速公路上表现得尤其明显。如图11—1所示：第一区的公路承担了本州37%的交通量，但它的工作人员只有该州维护人员的22%，仅得到1977年财政年度维护预算的23%的资金。如人们所料，交通部1976年有关高速公路充足率的报告表明，第一区公路的充足率要比其他五个区少15%。这一报告所依据的因素比率是：路基是否适当，公路年龄，路面和路肩的状况和宽度，急转弯的数目及狭窄桥梁的数目。

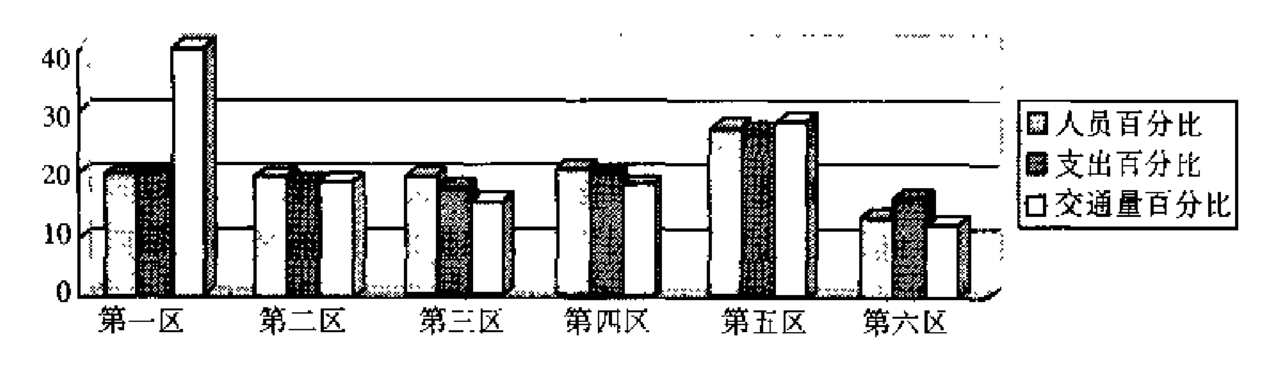


图11—1

说明：1977财政年度，按维护区域划分的高速公路维护职员与支出。

尽管交通部在1976年要求每一分区的工作人员上报所积压的工作，以便了解每个区的主要问题地段。但这积压工作的情况一直没有不断更新，以反映公路状况的变化情况和已经完成的工作，所以基本上不必决定当前急需做什么。

（2）建议。

为了有效地确定和处理州立高速公路存在的问题，交通部应该按照各区高速公路的数量、类型和特点，高速公路的交通量和每年所需要完成的日常维护工作量来分配各区所需的工作人员和资金。

（四）高速公路维护项目的经营效果

有效的高速公路维护工作会使道路安全及尽可能像新路一样安全并有助于减少重建的需要。为了确定本州高速公路的维护状况，审计师与高建公路职业工程师订立合同。他们评估了通往邻州12条高速公路。工程顾问共评估240公里长的高速公路，其中州内的和邻州的各占一半。这主要是为了便于本州与邻州的

比较……

工程顾问评估了每个抽样挑选出的公路的七个物理特征。这七个特征是按照交通部所制定的先决条件列出的。它们包括：

交通控制：

(1) 信号、路灯和人行道标志；

(2) 公路护栏；对州立高速公路上投资的保护；

(3) 路面；

(4) 路肩；

(5) 桥梁；

(6) 排水系统；外表与环境；

(7) 杂草清除，修整、垃圾控制和休息区域。

交通部维护项目的其他特征，如危险控制、雨雪控制等并没有包括在此评估之中。警告危险服务没有包括在内是因为它是不经常的，雨、雪控制没有包括在内则是因为评估工作是在夏季完成的。

通过将所评估每一特征的状况与它最初设计的状况相比，顾问可以告诉我们不恰当的维护，道路建造方式的不同和所承担运输量的不同所带来的不同结果。下图则列举了顾问所进行的对比。以新建高速公路状况为100%；各抽样公路的状况根据它与新建时状况的相近程度以百分比的形式列示在此表中。一般来说，百分比越高，它所反映的维护工作做得也就越好。

如表11—1所示，该州对被抽公路的维护使其达到了新路的81%，而其邻近各州道路维护平均为新路的83%。按照顾问的观点，达到这样水平的比率总的来说，这些道路都维护得很好。但顾问指出了本州公路维护存在的几个主要问题。尤其是路面与路肩状况存在的问题，而路面与路肩维护工作的好坏则是决定高速公路系统的保持与维护状况的关键因素。

表11—1　　　　本州及邻州高速公路状况与新高速公路对照表

高速公路的特征	道路状况（以新路状况的百分比表示）	
	本州	邻近各州平均水平
交通控制		
信号、路灯及人行道标志	80	79
公路护栏	90	83
加权平均	83	80
对投资的保护		
路面	87	90

续前表

高速公路的特征	道路状况（以新路状况的百分比表示）	
路肩	67	73
桥梁	83	88
排水系统	78	75
加权平均	81	84
外表及环境		
杂草清除、整修、垃圾控制和休息地区	83	83
各项特点的加权平均	81	83

说明：加权平均考虑了各州高速公路的长度和顾问决定的每种特征的重要特征。

1．对本州向高速公路系统投资的保护

维护高速公路以保护本州对它的投资主要涉及保持高速公路的路面、路肩、桥梁和排水系统并使其处于最好的状态。但与其他各州相比，本州在这方面做得很不够。

（1）路面。

顾问亲自检查了每个被查道路的路面，并用“滚路器”（一种测量路面是否平滑的机器设备）测试了它的光滑度，总的来看“滚路器”测试的结果表明本州公路路面比其他州的要平滑一些。但顾问发现了一些问题。这些问题与本州没有向邻州那样经常地对路面进行检查有关。这些问题包括：没有填平裂缝，没有重铺沥青和车辙。

本州计划每七年重铺一次高速公路以更换防滑装置，填补小裂缝和复原路面。重铺主要有两种类型常规重铺（在路面上铺上沥青，然后再均匀地铺上碎石子）和机械重铺（即在路面上铺上一层厚约 3/4 英寸的 Blacktop）这两种重铺方式所维持的时间大约相同。但顾问指出，机械重铺会更带来沥青路面泛油问题和减少防滑度。机械重铺的成本也大大高于常规重铺，机械重铺的成本每公里为 11 700 美元，而常规重铺只需 4 500 美元（1977 年的费用）。所以顾问建议交通部对机械重铺的使用进行重新评估。

（2）路肩。

路肩支撑着高速公路的边缘并为紧急停车提供了安全的区域。但顾问发现路肩是高速公路中维护最差的地段，他指出了两个主要问题：路肩下陷和路肩侵蚀。

路肩下陷与侵蚀可能是由于过往车辆所带的风和车辆从路肩开过而造成。在那些承受过多运输量的草皮和砾石路肩及没有很好维护的路肩，这种现象发生的更多。顾问所检查的本州路肩大多数都是用草皮铺盖和用砾石铺盖的，而其他两

州则是用建筑材料铺筑的。这些铺筑过的路肩得分较高，既没有下陷也没有被侵蚀。有鉴于此，顾问建议本州对铺筑路肩进行成本效益分析。

有两个州已经对此进行了研究，研究后便在建造高速公路时使用铺筑路肩，这便高速公路每天分别多承受 1 700 辆和 3 000 辆机动车辆。一项研究表明，铺筑过的路肩比砾石路肩寿命长两倍，对于每天要承受 1 700 辆或更多机动车辆的高速公路来说，建造铺筑路肩和相应的维护费用较低。

铺筑过的路肩有助于减少事故的发生。加利福尼亚州最近对非铺筑路肩的研究得出这样一个结论，即双向行车道的高速公路每年少承担 5 000 辆机动车的运输量。通过将路肩铺筑到 32 英尺宽后，事故可减少 35%。

(3) 桥梁。

顾问共检查了 75 座桥梁。通过 5 个州的联邦桥梁检查报告与他自己的发现相比，本州所检查的 9 座桥梁上都有欠缺，没有反映在报告中。这些欠缺包括超过路面的车辙和桥梁以及桥梁内部支柱的盐化。而邻州的 63 座桥梁没有发现除报告之外的欠缺。这四州中有三个州桥梁得分高出本州。顾问建议增加检查桥梁的次数，以便查出和解决桥梁上出现的问题并消除检查报告与桥梁实际状况存在的不一致。

(4) 排水系统。

排水系统与路面路肩一起使水从路上排出。尽管本州被在高速公路排水系统得分高于邻州的平均水平（78%对75%），但顾问还是提出了排水系统存在的几个问题。

2. 交通安全控制

交通安全控制包括高速公路上的信号、路灯、人行道标志和公路护栏，所有这些都直接影响着交通者的安全。总的来说，顾问通过检查发现本州的这些控制状况好于邻近各州。

(1) 高速公路路灯、信号和人行道标志。

高速公路维护人员负责在需要的地方安置信号、路灯和标志并使它们清晰可见。顾问发现这方面的维护工作做得较好，只有少数地方发现路灯损坏和缺少信号和人行道标志。

(2) 公路护栏。

本州的公路护栏比较普遍，公路护栏的状况基本上都好于邻近各州。

(3) 外表和环境的保护。

本州道路维护人员同样对路边环境负责。这个责任包括清除杂草、修整路面、清扫垃圾和提供休息地。顾问发现，这些方面的工作，本州做得也同样好于

邻近各州。

3. 对高速公路状况的居民调查

为了取得道路使用者对本州高速公路维护状况的看法，审计师们进行了一项调查。这一调查的对象是车辆司机，共询问了233位司机，调查的结果见表11—2。

表11—2 司机对州立高速公路的看法

高速公路的特征	顾问的意见，新路的百分比	市民调查结果	
		司机的意见 满意　不满意　无意见	不满意的原因
交通控制 冰雪控制	没有评价	70.8　10.2　19	没有及时清扫路面，易滑
高速公路的信号	80	70.3　28.3　1.4	很难发现或模糊不清，其他原因
人行道标志	80	74.9　23.0　2.1	很难发现
公路护栏	90	没有询问	
对投资的保护			
路面	87	50.5　47.7　1.8	道路粗糙、颠簸或不平
路肩	67	47.0　44.6　8.4	没有或太窄，其他原因
桥梁	83	没有询问	
排水系统	78	没有询问	
外表及环境：清除杂草、控制垃圾、整修	83	71.4　28.2　4	清除杂草，控制垃圾，整修广告其他原因

顾问对路面打分相对高一点，这是因为这一分数反映的主要是路面的光滑度，顾问也发现了道路上没有填平的裂缝，没铺沥青和车辙等有关几个严重问题。如表所示被调查司机中有47%认为本州的道路非常崎岖不平。

被调查的司机基本上同意顾问对路肩的看法。大多数司机说路肩过于狭窄，不平或太陡。甚至有些高速公路还没有路肩。其他的司机都抱怨狭窄和没有铺筑的路肩太不安全，尤其是在紧急情况下。对其他方面的状况，司机们基本上是满意的。

4. 建议

交通部应对本州所有每天承担1 700辆机动车运输量的高速公路的建造和维护路肩的费用进行评估。在研究的基础上，交通部应制定出计划，在那些路肩费用太高和安全问题突出的地方铺筑路肩。

5. 高速公路维护费用

顾问的发现表明，本州高速公路的维护状况与邻州相近。但1977财政年度，

本州用于公路维护上的费用高达 46 000 万美元，而同期邻州的平均维护费用仅有 32 100 万美元。这就引起了以下疑问：本州与邻州相比维护费用差距是怎样形成的？为什么会在同等水平服务的情况下，却比邻州多花 43%的维护费？如何使本州的高速公路维护项目更有效并最终控制或降低维护费用？为了回答这些问题，审计师将本州的维护费用及业务状况与邻州及国内正常情况进行了比较。

为了保证各州维护项目的可比性，审计师只对那些使高速公路状况保持相同的维护活动所花费的费用进行了比较。即这里的维护活动是使公路保持或恢复到原有的状态的活动。由于全国各州对高速公路的建造和维护定义的不同，所以作以上的规定是十分必要的。例如有些州规定，维护工作只要承包出去便视同建造。而在另一州，维护人员同样还做着筑路工作。为减少混淆，审计师们以美国高速公路和交通局协会对维护的定义为依据来确认维护活动并仅仅是实际的维护业务活动。

(1) 支出方式。

本州维护预算中花费在三类基本维护业务上，这三类业务是：交通安全控制、对投资的保护及对外表和环境的保护。本州用于交通安全控制和外表与环境维护活动的预算支出较少。而用于对高速公路现存投资保护（维修路面、路肩、桥梁和排水系统）方面的费用却相当大。

为了更为详细地找出本州的维护业务开支高于邻近各州的原因，审计师们计算了一定维护活动的单位费用。如扫除每公里路面积雪与冰的费用或维护每公里路肩的费用。计算的结果如表 11—3 所示。

表 11—3　　1977 财政年度单位费用

维护活动	单位	本州单位费用（美元）	邻州单位费用的平均水平（美元）
交通安全控制			
冰雪扫除	每公路车道	144	210
人行道标志	每公路长	39	63
对投资的保护			
路面	每公路车道	937	392
路肩	每公路路肩	195	109
桥梁	每座桥梁	708	302
外表和环境			
杂草清除整修	每亩	14	47
垃圾控制	每亩	2	10

根据对 1977 财政年度单位费用的计算，本州在冰雪控制、人行道标志、清

除杂草与垃圾方面的费用少于邻近各州。但本州用于维护已存路面、路肩、桥梁等方面的支出却远远高于邻州。例如，本州用于维护每公里路面的费用为 937 美元，几乎是邻州的 2.5 倍，尽管前面说过本州的路面状况非常好，实际上，其他各州的路面也没有存在什么严重问题。本州用于维护路肩和桥梁的费用也是邻州的两倍，同时它们的路肩还存在着几个严重问题。四个邻州中有三个州的桥梁状况也很好。

尽管影响维护费用的因素很多，但审计师们发现本州费用高主要有两个原因，即本州广泛的重铺路面项目和缺少对劳动节约型设备的投资。

(2) 本州高速公路上重铺路面业务。

1977 财政年度，本州用于路面维护的总预算费用比其他方面的维护都要高，高出 2 120 万美元即 46%。本州用以修补路面的费用比邻州平均水平高出 2 倍，铺平的费用则是邻州的 3 倍，其原因就是本州修理路面业务效率太差。

第一，关于修补路面业务。

在路面铺平之前，必须将路面的裂缝及下陷部分进行填补。而且翻修过的路面往往在一年内就需要修补，并且在下次铺平之前一直需要定期的修补。这一工作既可由人工完成也可由修补机器来完成，而机器修补由于所需人力少时间短，所以一般来说它的费用也小；邻近各州大多数采取机器修补。例如，1977 财政年度，本州养路工用沥青和碎石铺平路面的费用较高，而其原因就是在铺平之前他们还做了修补工作。例如，1977 财政年度，本州铺平高速公路的总长度约为 1 069 公里，而邻近各州的平均水平仅为 547 公里。这样本州所要做的修补工作也几乎是邻州的 2 倍，这就使得这一过程的人力物力费用大大增加了。

本州可以通过采用其他州的做法来降低它的路面重铺成本，并使成本与邻州的水平更为接近。这可以通过两个步骤来完成，即增加本州的翻修项目和改变本州的路面修理方法。

第二，增加本州的翻修项目。

尽管翻修的最初成本高于铺平，但从长远观点看，它的费用却要低一点。因为它的寿命是后者的 3 倍，而在生命期内也不怎么需要维护。审计师们计算了每公里机械铺平的路面和翻修铺上 2 英寸的路面的年维护费用。这个计算结果表明，后者所需年维护费用约为 3 808 美元。比前者的所需年维护费用少 5%，如果减去用于翻修的联邦拨款，州所费的翻修路面费用就更低了。

所以，尽管州政府建路预算最初是增加的，但以后年度相应减少的维护费用足以弥补这一增加额了。而且，本州的支出是邻州翻修路面平均水平的两倍。前者每公里为 86 903 美元，后者每公里为 42 713 美元。

第二，改变本州的路面修补方式。

更多地翻修路面必然大大降低修补路面的费用，因为它会减少必要的准备工作，本州的修补费用同样高于邻州的水平，这是因为它采用的是劳动密集型的人工修补。通过购买必要的机械修补设备，本州可以进一步降低修补成本。

如果本州在以上两方面进行改进，审计师们预计可以将维护路面所需人数减少 129 人。

(3) 缺少对劳动节约型设备的投资。

导致高速公路维护费用较高的另一个原因是，本州用于设备上的投资少于邻近各州。1977 财政年度，本州用于设备的支出仅占总预算的 14%，而邻近四州的平均水平为 20%。纽约预算分局 1978 年 6 月进行的对 50 个州的研究发现，那些投资于设备支出占总预算比例较高的州，它们用于维护每公里路面的支出也相当的少。审计师对所说五州的分析表明设备投资支出与每公里维护费用之间有着密切的关系。

审计师们发现，本州设备的使用年限也超过美国州立高速公路和运输局协会所规定的标准。使用年限长虽然减少了设备投资方面的支出，但却提高了设备处于维修的时间。本州设备在使用期约有平均 24% 的时间处于维修状态。对纽约州的研究表明，设备处于维修状态时间超过 12% 便会大大提高每公里的维护费用。

如果本州更多地投资于现代化劳动节约型设备并增加翻修项目和减少机械铺平，将可以使维护所需人力和劳动费用大大降低。

审计师们预测，如果将维护人员缩减到其他州的规模，算上各州需要维护公路长度的差异，本州可将维护人员减少 370 人，这样每年便可节约工资、津贴支出约为 380 万美元。利用这笔节约额，本州可以每年增加更新设备 120 万美元，并将节省的 260 万美元用于本州路面翻修的最初支出。

(4) 建议。

建议交通部应制定一个五年计划以减少铺平项目，进而减少为铺平准备的修补时间。交通部同样还应制定出一个削减 370 名维护工作人员的计划，利用这些节约额，交通部可以购买更现代化和劳动节约型设备、增加交通部的翻修项目。

(资料来源：R.E. 布朗等著：《政府绩效审计》，中国财政经济出版社，1992。)

案例思考和讨论的问题

绩效审计是公共部门改进绩效的一个重要方法。在这个案例中，审计部门是

如何对公共部门的管理绩效进行衡量的？采用了哪些方法进行绩效衡量？



Cater, N, Klein, R. and Patricia, 1995, How Organization Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government. London: Routledge.

Fenwick, John., 1995. Managing Local Government. London: Chapman and Hall.

Flynn Norman, 1997, Public Sector Management, Third Edition, Prentice Hall.

Frederickson, H. G., 1997 The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Lynch, Thomas and Day, Susan, 1996, Public Sector Performance Measurement. PAQ, 409－419.

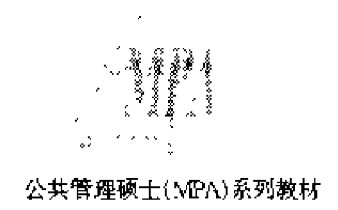
Nuttley, Sandra ang Osborne, Stephen, 1994, The Public Sector Management Handbook. London: Longman.

Jay M. Shafritz and E. W. Russell, 1997, Introduction to Public Administration, Longman.

Newcomer, K. E. And Downey, Performance-Based Management in the Federal Government, PATimes, Vol. 20, No. 12, 1997.

U. S. General Accounting Office, 1983. Increased Use of PRODUCTIVTY.

Management Can Help Control Government Costs, AFMD － 84 － 11, Washington, D.C.G.P.O.35－37.



第 12 章

公共管理的新策略

现代政府组织普遍濒临更为复杂的和挑战性的环境。公共管理如果要达成目标，求得组织的生存、发展与繁荣，便要不断的创新。政府创新涉及多个层面，如观念的创新、制度的创新、结构的创新、政策的创新等等，其中公共管理的技术与方法亦要不断创新，方能有效地实现管理目标。正所谓“工欲善其事，必先利其器”。

现代管理理论和实践的发展，特别是企业管理中已经成熟的管理技术和方法，为政府管理方法和工具的创新提供了许多新思路，同时，公共部门亦开始重视并利用先进的企业管理方法于政府之中，以求得更好的绩效。

本章简要介绍一些在现代公共管理中普遍采用的新的策略。

重点问题

- 公共服务的民营化
- 非营利组织与公共服务
- 目标管理在公共部门的应用
- 公共服务的质量标准与政府全面质量管理

12.1 公共服务的民营化

民营化的意涵

民营化（Privatization），是指由市场或民间部门（Private Sector）参与公共服务的生产及输送的过程。也就是讲，政府部门通过契约外包（Contracting Out）、业务分担（Load Shedding）、共同生产（Co-Production）或解除管制（De-Regulation）等方式，将部分职能转由民间部门经营，惟政府须承担财政筹措、业务监督，以及绩效成败的责任。

公共服务民营化的主要目的在于两个方面：一是利用市场经济的“经济原则”与“效率原则”，改善并提高政府公共服务的水平和质量；二是针对某些政府职能和政府业务，给予删减或终止，以此缩小政府活动和政府职能的范围。学者桑德奎斯特（J. Sundquist，1984）认为，真正的民营化（True Privatization）并不是政府责任的丧失和转移，转移的仅是通过民间的功能所表现出来的成效。真正的民营化，并不会造成政府角色的消失，而只是减少了政府活动的范围。因为政府仍要承担政策说服、政策规划、目标制定、监督标准拟定以及执行、评估及修正等功能，因此，民营化的成功，是建立在一个健全的政府功能的基础上。

关于公共服务传输的民营化，历来存在着争论。支持民营化者，以公共选择(public choice)理论为依据，认为政府失灵并不比市场失灵差，因为政府组织及公营事业的垄断地位，缺乏生产竞争的压力，造成政府效率的低下。而民营化意涵某种程度的“再市场化”(Re-Marketization)。他们认为通过民营化方式，可以减少官僚体系的繁文缛节、政府的过度膨胀，可以提高政府公共服务的品质与效能。

民营化的反对者则认为，民营化不但会侵害主权的完整性，而且还会腐蚀民主政治的根基。因为，民主政治的基础乃是政治社群意识（A Sense of Political Community），民营化会动摇这种整体意识。另外，市场组织的营利取向，亦容易使公共服务在效率的观念下，忽略公共责任和公共利益。

从现实来看，尽管理论上存在广泛的争论，但民营化成为各国行政改革不可缺少的一个策略，这又是一个基本事实。

民营化的类型

学者萨维斯（Savas，1992）认为民营化有以下几种基本类型。

1．撤资

公营事业或资产移转之民间。此种移转型之民营化可经由出售（Sale）、无偿移转（Free Transfer）及清理结算（Liquidation）等策略进行。而出售及无偿移转的对象可以是事业机构现有的员工、产品的使用者或服务对象、社会大众，以及市场上现有的其他私人企业，或事业机构原有之所有人（Prior Owner）。而对于经营绩效不佳的公营事业，则可通过削减预算、关闭工厂，以及出售资产等方式使之退出市场。

2．委托

政府部门委托私营部门部分或全部财货与服务的生产活动，但政府继续承担监督的责任。政府委托外包的形式有：

（1）签约外包（Contract Out）。即政府将部分货品或服务委托请民间提供办理。

（2）特许权（Franchise）。指由政府提供给私营部门，如水电、瓦斯及交通运输业者经营权，但政府保留“价格率之核准权”，而费用由使用者付费。如申请者超过一家，则可在竞标的情形下，由民众、政府共同决定核准权。

（3）补助（Grant）。即由政府通过免税、低利贷款、直接补助等形式，以形成“诱因操作”（Manipulations of Incentives）。

（4）抵用券（Voucher）。由政府核发给有资格使用的民众，以指定消费某类货品（如食物、房租）。通常社会福利救济就是通过此种方式来实施。

（5）强制（Mandate）。是由政府以命令的方式要求私营部门支付强制性的服务，如失业保险金，即是由私营部门为支付分担或共同承担若干社会安全责任。

3．替代

当大众认为政府所提供生产或服务不能满足社会的需求，而民间私营部门则意识到此种需求时，私营部门就可替代政府提供某种生产或服务，以满足社会大众的需求。替代的形式有：

（1）功能不足之替代（Displacement by Default）。如当社会治安日趋恶化，而警力又明显不足时，就可由民间保安公司替代。

（2）退离之替代（Displacement by Withdrawal）。由于私人企业规模及市场占有的逐渐扩张，公共部门缩减规模及资源的投入，以利私人企业的发展。

（3）放松管制之替代（Displacement by Deregulation）。即经由法令的修订，允许私人企业，对原本由公有独占的市场环境进行竞争和挑战。

公共服务民营化的限制及其问题

无论是从理论还是实践上来看，民营化的确存在许多优点，这些优点主要体现在以下几个方面：

（1）成本降低。竞争的市场可以提升管理的效率和生产成本的降低。据学者研究，公共服务的竞争性外包平均降低25%～30%的成本（Seidenstate，1996，469）。美国学者奥斯本等人在《政府再造》一书中提出了许多地方政府民营化成功的例证。英国的经验显示，一度是政府财政包袱的英国石油、英国航空公司、电信公司等转移民营后，从1979年起，英国政府每年增加50%的收入。

（2）提高服务质量。美国都市研究所比较肯塔基州和马萨诸塞州的公、私矫正机构，发现私人机构有些微的进步；在飞机场，大众速寄系统，以及港口的经营方面，私人部门比公共部门的确有较高的服务水准；在社会服务领域，非营利组织所承包的服务比公共部门提供的服务好。

（3）选择机会增加。通过公共服务的民营化，政府的政策可以促进不同输送系统的发展，使公民可以有选择服务的机会。

（4）整合民间资源用于国家发展。公共服务的民营化，也可以解决政策资金不足、智慧不足、管理能力不足等问题，有效地将民间资源整合到国家发展之中。

（5）示范效果。由于大部分公共服务不具有市场性，缺乏竞争的压力，借由公共服务的民营化，可以对政府及政府人员造成压力，促使他们改进绩效。

但是，任何事情都是有一利必有一弊。公共服务的民营化亦多有限制，也存在许多大家诟病的缺点。从其限度来看，由于政府部门与市场部门在本质上的差异，政府的许多业务和服务很难民营化，如含有国家主权的业务和事关国家安全的业务。其次，民营化可提供的“信息的详细性”对于可以采用某种类型的民营化，亦均有不同限制。即使极力主张民营化的萨维斯在讨论民营化的必要条件时即指出诸如契约外包必须被使用在外包的工作内容、预期工作成就的衡量方式、监督方式等信息的充分了解的基础之上。

至于民营化在现实上可能导致的问题，主要有以下几个方面：

（1）关于公共责任问题。民间组织的盈利取向，可能使民营化的公共服务，在最高效率、最低成本的指导下，忽略了社会责任与公共利益。

（2）特权与贪污。民营化可能因自利的承包商或代理人贪污或假公济私等法治不健全的状况，民营化为不法的官商勾结提供了便利条件。

（3）公共服务的不公正。在公共服务转至民间机构后，使用者的付费能力将决定其获得服务的数量和质量，而对于付费能力低者或无能力付费者，往往只能

得到较低等的服务，导致社会服务等级化。

(4) 规避巧用。民营机构对于不具经济效益的公共服务，则取巧规避，而只进行较有利的事项。民营者关心的仅是利润的获得，故其所提供的公共服务无法满足社会公正性与社会外部利益。

(5) 管理问题。在民营化过程中，因信息不对称原因，政府部门往往缺乏对被委托者的有效监控，在此情况下，便容易出现"逆向选择"和道德风险问题。

12.2 非营利组织与公共服务

传统上的公共行政与公共管理，一直未能打破"政府管制"与"市场机制"这两种相互对立的思维定式，一直比较忽视公民参与的重要性。随着"政府失灵"和"市场失灵"，非营利组织在公共服务和公共管理中扮演着十分重要的角色，为公共服务和公共管理提供了不同于传统的新途径。

非营利组织的性质

关于非营利组织（Non Profit Organization），一向有不同的称谓，如慈善部门（Charitable Sector）、独立部门（Independent Sector）、志愿部门（Voluntary Sector）、免税部门（Tax-exempt sector）、非政府组织（Non-Government Organization）等等。由于上述名词强调的角度和重点不同，所以在意义上有所差别，在国际上目前尚未有大家一致的名词。但从近些年来的研究和出版的著作来看，非营利组织这个名词为较多的学者所使用。

何谓非营利组织，其界定也不统一。根据美国联邦国内税法，对于合乎免税规定的非营利组织，曾作过以下定义："非营利组织本质上是一种组织，限制其将净盈余分配给任何监督与经营该组织的人，诸如组织的成员、董事或理事等"。也就是说，非营利组织受到不分配盈余的限制。根据美国税务部门的统计，在美国适用税法 501 条款规定的非营利组织多达 575 000 个。联合国国家会计系统也曾从收入来源方面界定组织的性质，该系统将经济活动归类为五个部门：非财务法人、财务法人、政府、家庭、非营利部门；其中非营利部门的收入并非来自市场上财货与劳务的销售，而是会员与支持者的赞助。有的学者从功能的角度来界定非营利组织，认为非营利组织是满足公共目的的，实现社会公善的私人组织。不过有学者认为公共目的一词太过宽泛。

虽然对非营利组织的定义有差异，但是它有一些基本的特征。萨拉门

(Salamon，1992）认为，非营利组织可以归结为六个特色：

（1）正式的组织。它必须有某种程度的制度化，临时和非正式的民众集合并不是非营利组织。非营利组织同时要得到国家法律的合法承认；这种法人资格，才能为团体托付订定契约和保管财物。

（2）民间的组织。它必须与政府组织分开，既不是政府组织的部分，也不由政府官员充任的基金会所管理。但这并不意味着非营利组织不能接受政府的明显支持，或者政府官员不能成为董事；最主要的在于它在基本结构上是民间组织，不能为政府控制。

（3）非利益的分配。它不是专为本身组织生产利润，非营利组织在特定的时间中聚集利润，但是要将其使用在机构的基本任务，而不是分配给组织内的财源提供者，这是非营利组织与私人企业的最大不同之处。

（4）自己治理。非营利组织能监控他们自己的活动，它们有内部的治理程序，而不接受外在团体的控制。

（5）志愿性的团体。非营利组织包括某些程度的志愿参与机构活动的导引或是事务的管理，特别是志愿人员组成负责领导的董事会。

（6）公共利益的属性。非营利组织为公共目的服务，并提供公共财。

据此，我们可以将非营利组织界定为：组织设立的目的不在于获取利润，且净盈余不得分配，由自愿人员组成的，实现自我管理的，具有独立、公共和民间性质的组织或团体。

非营利组织的类型

非营利组织的分类亦是一项十分困难的工作。联合国的国际标准工业分类系统（The UN International Standard Industrial Classification）曾将世界各国的经济活动划分为60个组别，其中非营利组织为其中一组。依据该分类系统，非营利组织可以归为：（1）教育：小学、中学、高中以上、成人教育或其他；（2）健康与社会工作：如健康服务、社会工作活动等；（3）其他社区社会与个人服务活动，如卫生、商业、贸易、娱乐、新闻、图书馆、运动等。该分类最大的问题在于未从收入方面考虑非营利组织的活动。

欧洲共同体在联合国分类的基础上，制定了欧共体经济活动的一般工业分类标准（The European Communities General Industrial Classification of Economic Activities)。在此标准中，将非营利组织细分为：（1）教育：高中以上、中小学、托儿所等；（2）研究发展；（3）医疗健康：医院、疗养机构、牙医、兽医；（4）娱乐文化：娱乐、图书馆、博物馆、动物园、运动等；（5）其他公共服务：社会

工作、专业协会、宗教组织等。

在各种分类当中，非营利组织国际分类（The International Classification of Nonprofit Organization）是一个受人们重视的分类标准。该系统将非营利组织分为 12 大类：

（1）文化娱乐：文化艺术、休闲娱乐、服务俱乐部等；

（2）教育研究：中小学、高中以上，其他教育，教育研究等；

（3）健康：医院康复、医疗机构、心理健康与咨询，其他健康服务；

（4）社会服务：社会服务、紧急救护、收入支持与维持等；

（5）环境：环境、动物等；

（6）发展与住宅：经济社会与社区发展、住宅、就业训练等；

（7）法律宣传与政治：公民与宣传组织、法律服务、政治组织等；

（8）慈善中介与自愿性服务：募款服务、支援服务组织等；

（9）国际活动：国际救护组织、人权组织、发展协会组织等；

（10）宗教：如天主教、基督教、犹太教等；

（11）商业与专业协会：如商业协会、劳工联盟、专业组织等；

（12）其他。

我国目前尚无对非营利组织的分类，这与我们国家非营利组织不发达之现状是相适应的。

非营利组织与公共服务

在传统上，非营利组织的主要功能在于收容、救济、医疗、办学、文化和社会服务方面。随着非营利组织的不断发展，其功能和影响不断扩大，在公共问题的解决和公共服务的提供方面，发挥了重要的作用。

行政学者全钟燮（Jun. Jong. 1986）在分析非营利组织在解决公共问题的作用时，认为非营利组织有六个显著的特征：

（1）非营利组织与大多数政府部门一样，均为服务导向；

（2）非营利组织可以成为政府与服务对象之间的桥梁；

（3）非营利组织乃行动取向，针对服务对象直接提供服务；

（4）较之企业或政府组织，非营利组织的结构通常较少（甚至没有）层级节制，更具弹性；

（5）非营利组织通常被作为检验创新理念或实验社会替代方案的场所；

（6）多数非营利组织，如消费者或环境保护团体不仅关心公、私组织的服务和产品质量，更关注它们对消费者或社会的影响，它们扮演的正是捍卫公共利益

的角色。

具体分析，在公共服务方面，非营利组织发挥的主要功能在于以下几个方面。

（1）发展公共政策。非营利组织在直接参与社会事务的处理过程中，能够发现许多公共问题。同时，非营利组织通过广泛运用影响力，如提供信息、陈述请愿、参与诉讼、直接代表，影响大众传媒，影响政府的决策等。对于长期的政策，通过持续的分析研究，为政府政策制定和决策提供意见或建议。

（2）监督市场。在政府无法充分发挥功能的领域，非营利组织可以扮演市场超然的监督者的角色，如消费者权益保护。在许多方面，非营利组织可以直接提供选择方案，提供更高品质的产品给社会。

（3）监督政府。虽然政府组织有防止弊端的机制，但仍不能完全保证公正无私。非营利组织可以不断地提醒政府与公民，使政府与公民尽到其责任，更关心公共事务。

（4）直接提供公共服务。对于政府无法履行的公共服务和社会福利的职能，非营利组织可以弥补其不足，尤其是在社会服务、文化教育、医疗卫生、社区发展、社会互动等方面发挥极大的功能。

（5）维护良好的社会价值。非营利组织对公共服务的奉献精神；对人、自然、社会的关怀与关爱；对平等权利的重视；对参与的重视等，均体现了民主社会的基本价值，它们通过自己的行为，倡导和维护着社会正面的价值观。

（6）促进积极的公民精神和扩大社会参与。非营利组织所倡导的是积极的公民精神，这种精神强调公民应积极主动地介入公共事务，对社会应有仁德与爱心；对社会要承担个人的道德责任；要有利他主义的精神。这种精神代表的是民主社会最重要的精神。更重要的是，非营利组织为公民参与公共事务提供了重要的途径，也为培养积极的公民精神提供了场所。

非营利组织与公共管理的互动

非营利组织在现代国家的出现，被喻为“影子政府”（shadow government），可见其影响之大。学者萨拉门（Salaman）提出“第三者政府”（the third government）理论，认为非营利组织的出现不是对政府与市场失灵的反映，而是一种提供集体财货和服务的优先机制（preferred mechanism）。而所谓的“第三者政府”乃是针对现代政府行动的转变与多样性，在公共服务的提供上，必须依赖于许多非政府组织之意。

萨拉门认为，在民营化之后出现的第三者政府对于政府部门提出的挑战包括

公私责任及公私界限的模糊，改变政府的层级结构、管理方式的变化等。非营利组织对公共行政和公共管理提出了许多有价值的参考，亦提出一些挑战，主要包括：

（1）公共行政与管理意涵的扩大。公共行政与管理不再是政府单方面行使权力实施治理的过程，而是整合包括非营利组织的更多民间自愿，实现对社会的良好治理。

（2）公共管理的价值。公共管理不仅仅要重视效率、经济、效能等问题，更要重视"公共性"问题。诚如维特瑞斯（Curtics. Ventriss）所言："行政或许是政府的核心，但公共才是国家的重心。"

（3）对公共服务的强调。传统上公共行政与公共管理比较重视控制，重视管制，而缺乏公共服务的精神，而非营利组织是一个以服务为导向的组织，这值得公共组织学习。

（4）设计更民主、开放的公共组织。非营利组织的最重要的特征在于信息的共享，强调权力的非集中化，强调自主负责，强调参与与对话，强调合作，强调学习和创新，这些恰恰是政府组织所缺乏的。如何将这些落实到公共组织的设计当中，值得思考。

（5）参与机制的建立。公共管理部门如何建立有效的参与渠道，将非营利组织的热情引导到公共事务的治理方面，值得研究。

政府与非营利组织之间的关系，不是冲突关系，在提供公共服务方面，可以发展合作伙伴关系，通过两者的合作，提高公共服务提供的效率和质量。此外，非营利组织的发展亦需要得到政府部门的扶助和管理。从世界各国的经验来看，政府在促进非营利组织的发展和服务提供方面亦可发挥重要作用：

（1）补助。在国外，政府一直是非营利组织经费的主要补助来源。据萨拉门估计，美国联邦政府在 1980 年对非营利组织的补助金多达 404 亿美元，而私人捐献则为 255 亿美元。

（2）租税诱因。各国对非营利组织通常采取税收减免与慈善捐赠扣除等诱因，来鼓励非营利组织的发展。

（3）委托公共事务。政府可以委托非营利组织办理公共事务，这样可以鼓励其参加公共事务，同样亦可减轻政府的负担。

（4）法律管制。政府制定非营利组织管理的法律、法规，规范非营利组织，并使其发挥正面的功能。

（5）辅导监督。政府在鼓励非营利组织发挥正面功能的同时，也要监管非营利组织，以防止发生违法的事情。

非营利组织提供公共服务的限制

非营利组织在公共服务的提供方面有其比较优势，但是也存在许多限制。这些限制既来源非营利组织的性质和公共服务的性质，也来源于自身的因素。

非营利组织的民间性质，使其不能提供一些公共服务，如涉及国家安全、公共安全、法律执行领域的公共服务便不能由非营利组织提供；此外，由于非营利组织是民间组织，不是公权力机关，在涉及运用公权力领域，其提供的服务的能力受到限制。

萨拉门（Salamon，1987）认为，非营利组织也存在着"失灵"的可能性，他认为这种可能性有以下几个方面：公益的不足（Philanthropic Insufficiency）。由于非营利组织的资源是不稳定的，所以提供的服务也是不稳定的。

（1）公益的特殊性（Philanthropic Particularize）。有些组织可能发展为极端的、排他性极强的，只为特殊群体服务的组织。

（2）公益的父权性（Philanthropic Paternalism）。指可能为少数人控制，变成图利私人的组织。

（3）公益的业余性（Philanthropic Amateurism）。从事公益活动的常常是志愿服务者，可能热心有余而专业不足。

也有学者认为，非营利组织的发展在当代遇到五种困境（Simon，1980）。

（1）任务困境。非营利组织的社会、文化或经济任务为何？它应该与政府或企业保持密切或独立的关系？

（2）财务困境。非营利组织的经费来源如何解决？民间个人或企业的捐助、政府的补助或自行经营业务与收费之比例应该如何分摊？

（3）权力困境。非营利组织可以影响政府或盈利部门决策过程之底线为何？

（4）效能困境。非营利组织本身的效能为何？如何改进其组织效能？

（5）治理困境。非营利组织可以在不影响其贡献社会秩序多元主义的前提下，对不同的利害关系团体负责吗？如何担当治理过程中的责任精神。

的确，非营利组织自身的发展与管理问题，亦是公共管理和非营利组织共同的挑战。

12.3 公共部门的目标管理

目标管理的意涵

目标管理概念可追溯自1920年代的企业管理技术，此后，自杜拉克在其名

著《管理实践》（The Practice of Management）中明确提出目标管理以后，目标管理便被企业和政府部门广泛采用。

何谓目标管理？各家见解不尽相同。奥蒂奥纳（Odiorne，1965）认为："目标管理是一种程序，借由组织中上、下层级的管理人员一起来确定组织的共同目标，并以对组织成员的期望结果来界定每一位成员的主要责任范围，同时依次指导各部门的活动，并评估每一位成员的贡献"。

韦里奇（Weihrich，1985）从系统的观点来界定目标管理，认为目标管理为"一套广博的管理系统，其以系统的方式整合诸多管理的关键活动，有意识地引导组织与个人目标能有效率且有效能的完成"。

从此我们可以看出：目标管理系由参与管理制定目标，并经过自我管理和自我控制等管理方式，建立各级人员的责任心和荣誉感，最终以实现组织绩效的一套管理系统。

目标管理的基本形态

目标管理是一个管理系统，并非一个孤立的途径和方法，其基本形态包括以下几个重要环节：

（1）目标设定（Goal Setting）。每一位行政人员应与其管理者对于工作的结果达成协议，然后以书面形式将组织目标、单位目标与个人目标分别呈现出来，分清相互之间的关系及排定优先顺序。

（2）预算（Budgeting）。目标的达成与资源配置相联系，通过预算以金钱的形式将目标予以落实。

（3）自主（Autonomy）。自主性乃是目标执行过程中赋予组织成员适当的权力与责任，使其在执行目标时，可以控制自己的行为及活动，依其自定的工作方式，主动解决问题，并对结果负责。

（4）反馈（Feedback）。反馈在目标管理中居于重要地位，通过信息的反馈以保证目标能如期达成或适当修正。

（5）奖赏（Payoffs）。基于激励原理，为促进目标的达成，奖赏系统的设计是不可或缺的，如果缺乏适当的奖赏，目标管理亦不会成功。

目标管理的实施

目标管理一般分为计划阶段（目标设定与行动方案的规划）、执行阶段、检查阶段，以及检讨与改进阶段。为了发挥目标管理的潜在优势，防止出现理论与实际的脱节，管理学家韦里奇（1985）曾归纳了15项指导纲领，以作为实施目

标管理的指引。

(1) 目标管理与生产力改善方案必须仔细规划。尤其是运用于大型、复杂的组织，更应特别予以注意。事实上，在任何目标管理方案实施之前，都应在有限的范围先行适用。

(2) 方案的参与者必须事先准备。为保证目标管理能够发挥出功效，参与人员必须对目标管理的哲学基础——强调自我控制——以及其主要内涵有所了解。

(3) 参与者需要指导纲领以协助设定目标。目标设定是目标管理的核心，亦是目标管理的困难所在。目标设定得太高，容易造成参与者的挫折感，而目标设定得过低则缺乏挑战性，因此，需要有一个指导纲领以协助设计有意义、合理的，同时具有挑战性的目标。

(4) 目标网络必须能够被了解。个别目标应配合整体目标网络，只有了解整个目标网络的意涵，组织的整体目标才能实现。

(5) 目标的达成可能无法正确地指出绩效表现的好坏。目标的达成并不一定表示绩效卓著，因此，在衡量绩效时，管理者无法控制的外在因素往往不列入考核之中。

(6) 目标的时间周期是重要的。目标设定通常以一年为期（或更短），为避免目光短浅与副作用的产生，目标管理应配合长期计划来实施。

(7) 目标管理的主管人员在设定目标与执行方案等困难任务中起着重要作用。目标管理的主管人员若能由职位高、有名望的人出任，将有助于目标管理方案的施行。

(8) 将目标管理直接运用于奖赏系统会引起负面的边际效果。由于管理者可能会试着操纵以增加其报酬，因而容易忽略了与其目标直接相关的重要活动。

(9) 目标管理亦有缺乏弹性的可能性。目标管理的适度运用应可促进工作弹性，然而目标规划是一个持续的过程，在变动的环境中需要一再的评估。目标既不能轻易改变亦不能一成不变，需根据计划的变动而加以调整。

(10) 管理系统应加以监测且至少在一开始时要保持单一。目标管理方案的成功需要持续的监控与评估其效能。另外，为避免管理事务的错综复杂，管理系统应该尽量保持单纯，至少在一开始时应做到这一点。

(11) 高层主管人员积极投入所设定的所有目标并传达到组织中的较低层级。

(12) 管理的生产力需要加以衡量。目标管理不仅是一项管理工具，也是一

个管理过程，可用以衡量管理的生产力。

（13）组织气候必须支持生产力的追求。目标管理的达成有赖于良好的组织氛围的支持与配合。

（14）高层管理人员必须对目标管理与生产力改善作出承诺。管理界的一个普遍共识就是：成功的目标管理方案需要高层主管人员的承诺。

（15）目标管理必须被视为一个管理系统。目标管理不是管理者工作的额外负担，而是一种管理方式，其目的在于使管理者更有效能并提升其专业潜力。

目标管理在公共部门应用的限制

目标管理自杜拉克提倡以后，在1950年以后被广泛运用于企业和政府部门，并继1960年的计划预算制度（PPBS）实施以后成为公共部门管理的一个重要工具。经验研究表明，目标管理在公共部门应用十分广泛，而且在提高政府生产力方面起到了重要作用。然而，目标管理在政府部门的采用，也遇到一些问题，这些问题包括：

（1）目标管理在封闭体系的组织中较易管理，但对于变动而且难以预测的动荡环境则不易使用。因为此时目标往往难以设定。

（2）目标管理存在信任问题。在传统行政组织中，目标往往是高层领导制定的，一般人员很少有参与机会，在执行过程中，一般人员也少有裁量权，目标管理要打破这种状况，也是不容易的。

（3）公共部门的目标往往比较模糊、不易量化，其结果也不容易衡量。

（4）公共目标的制定过程，并非是一个理性选择的过程，而是一个政治过程，往往充满了多元目标的冲突。

（5）目标管理的实施对以一年为周期，这种强调短期目标的管理，可能忽视了组织长期目标发展的规划。

12.4　公共部门的全面质量管理

对于管理者而言，全面质量管理并非一个新名词，而对于公共管理部门和公共管理者而言，全面质量管理还是一个新鲜名词，应用到政府管理还是一个新鲜事物。那么，何谓全面质量管理，全面质量管理在公共部门如何采用，又有何限制，的确是公共管理者需要了解和探讨的。

全面质量管理的意涵

虽然全面质量管理在企业甚至公共部门应用有较长的历史，然而何谓全面质量管理，其意涵究竟为何，一直没有一个一致的见解。有人认为全面质量管理即为广泛的授权及参与式管理模式；有人认为全面质量管理为生产线上的过程质量控制；有人认为全面质量管理为有计划的组织文化的改变，也有认为全面质量管理是系统化的记录质量控制的过程。

美国国防部认为全面质量管理是一种管理哲学，也是一套要求不断进行组织改善的指导原则。全面质量管理应用计量和人力资源管理发展的方法，针对组织的运作过程加以改良，不但能有效实现组织目标，更能使顾客的需求得到满足，全面质量管理结合了多项基础性管理技术以改进现状，而成为一种新的管理典范。

著名的质竟管理专家费根堡（A.Feigenbaum）认为，质量管理的最高指导原则为：组织要产生真正的效能，对品质的控制需始于产品的设计，而终于顾客接纳该产品并且感觉满意。他所说的全面质量控制，所指的是一个有效整合来自组织内各成员之维护及改进方案的系统。

概括起来，全面质量管理是一种全员参与的、以各种科学方法改进组织的管理与服务，通过高素质和不断改进的产品和服务，获取顾客满意的管理理念、制度和方法。一般而言，全面质量管理都是以战略、远景、作业三者为主，具体特征为：

（1）全面质量管理的范围，包括组织、社会及社群，以最佳客观标准作为评价标准；

（2）全面质量管理系质量改善的整体制度；改善质量的方法；依据事实的决策；而非主观臆断；

（3）全面质量管理的内容，不仅限于顾客（使用者）所得到的产品或服务的质量，也包括改善组织内部绩效的一切作为；

（4）全面质量管理认为质量是组织内部一切业务的必然结果，所有部门及成员皆应参与；组织不但有追求质量的制度，也需要追求高质量的文化；

（5）全面质量管理是一种管理方法，要求一切的工作、程序能全程无误地完成。

显然，全面质量管理是一种强调顾客中心、绩效中心、前馈控制、全面管理的一种现代化的管理典范，它与传统的管理的确有许多不同之处。表12—1列举了二者的不同。

表 12—1　　传统管理与全面质量管理的区别

	传统管理	全面质量管理
1. 组织文化	个人主义、专业分工、独断领导、利润至上、追求生产力	集体努力、跨部门合作、教导授能、顾客满意、追求品质
2. 沟通方式	下行沟通	下行沟通、平行沟通、斜向沟通、多向沟通
3. 意见表达和参与方式	主管裁定、建议制度	正当程序、品质管理小组、态度调查
4. 工作设计	效率、生产力、标准化作业程序、狭窄的控制幅度、详尽的工作说明书	品质、顾客导向、革新、宽广的控制幅度、自主化的工作范围、充分授能
5. 训练项目	工作相关技能、单一部门业务技术性质知识、生产力	广泛技能知识、跨部门业务、诊断问题与解决问题的相关知识、生产力与品质
6. 绩效评估	个人目标、由主管考核	团体目标、由顾客、同事以及主管三者共同考核、强调品质与服务
7. 薪资制度	以个人为单位争取功绩、加薪以及福利	以团队为基础发放酬赏、财务酬劳、非财务性质的表扬
8. 卫生医疗与工作安全	处理问题	预防问题、安全计划、保健计划、员工互利
9. 考选升迁与职业生涯发展	由主管考选、狭窄的工作技能以个人绩效决定升迁、单一部门的直线式生涯途径	由同事考选、解决问题的能力，以团队表现决定升迁、不同部门的水平式生涯途径

公共服务的质量标准

在政府服务中，质量意味着什么呢？它又根据何标准予以衡量呢？在政府管理中，所谓质量，是指民众于第一次及每一次接受政府服务时，该服务均能满足民众的期望与需求。根据“联邦质量协会”的规定，政府的服务品质，主要包括以下七项：

（1）绩效（Performance）。绩效是民众在接受政府部门所提供的服务时，首先考虑的最重要的面向。例如，民众在申请养老保险时，相关机关能够提供正确且清晰的信息和协助。

（2）专业特色（Special Features）。这是补充基本的政府产品与服务品质的第二项标准。例如，失业人员在申请就业指导时，劳动部门能够提供相关的就业

信息作为参考。

(3) 可信度 (Reliability)。对于许多民众而言，最重要的品质标准是服务或产品应具有的可信度。所谓的“可信度”系指一项产品或服务，在某一特定期限之内，能符合民众期望的可能性。

(4) 持久性 (Durability)。所谓的“持久性”系指某一服务或产品对民众所带来利益的持续时间的长短。例如，一项就业培训是否能持续地帮助失业者找到一份满意的工作。

(5) 一致性 (Conformance)。系指政府所提供的产品或服务，其成效是否符合预先所设标准的程度。

(6) 及时性 (Available)。系指政府所提供的服务或产品，必须能够及时地满足民众的需求，或是政府能够及时地解决民众所遭遇的问题。

(7) 变动性 (Change Over Time)。系指政府所提供的产品或服务是否会根据时间空间的改变而适时转变。民众的期望或需求是在不断变化和增加的，因此政府部门应随时掌握和了解民众的需求或愿望，只有这样，才能提供符合民众期望的产品或服务。

政府全面质量管理的推行

全面质量管理的推行，除了政府管理者要建立一致的共识和承诺之外，还要有一套完整的实施程序。美国联邦政府自 1988 年起沿用了企业界的 TQM 的理念，并加以改造，使之适合公共部门。他们总结了七大具体实施步骤 (Federal Quality Institute, 1991)。

(1) 高层人员之领导与支持。全面质量管理最重要的构成要素是来自于高层人员的领导与支持。高层人员必须直接且积极地投入，并为建立一个鼓励变革、创新，以工作为荣以及为了公共利益而持续不断地改进的组织环境而努力。换言之，就是政府部门在推行全面质量管理的过程中，高层领导必须自始至终亲自参与，必须给组织的未来树立一个可达成的远景，必须建造一个开放的且具有信任感的组织气候，为全面质量管理的推行赋予动力。

(2) 策略性规划。策略性规划的目的在于促使组织进行持续性的质量改善，并使之成为组织日常运作的重要组成部分，进而建立一个动态的和参与的规划过程。

(3) 以顾客为导向。一个具有高绩效的政府部门能够较好地满足民众的期望，因此积极地影响公众对政府施政措施的满意，正确地发掘公众的需求，即成为全面质量管理的重点。

（4）考评与分析。考评制度的运作必须使组织能系统化地了解民众对其产品或服务的满意程度，并且必须能以组织内部过程的改善作为考评的重点。此外，为了确保组织能持续不断地改善其服务的过程，对有关服务过程的资料收集与问题分析也是不可忽视的一个重要方面。因此，对品质的考评与分析，其直接目的在于降低错误与浪费，改进服务的成本与效能，提升服务的品质，最终确保组织能够切实掌握民众的需求和意向。

（5）训练与奖惩。加强员工的训练与培训，建立适当的奖惩标准，对于推动组织服务质量的改进有着重要的推动作用。适当、适时的奖励可以振奋工作人员的士气与满意感，进而促使组织服务品质的改善。

（6）赋予组织成员活力与团队合作。一旦高层人员认同并支持全面质量管理的实施后，使组织达成品质承诺的最重要要素，乃为组织所有成员的投人、赋予活力以及团队合作。工作过程的改善只有在所有的组织成员，以及各个功能部门均积极投入努力的情形下，才能获得全面的成功。

（7）品质保证。在全面质量管理的过程中，品质保证即是自工作过程之始为开端，从资源的输人阶段即防止问题的产生，而不是传统管理中问题发生后才进行控制与检查。所以，使工作人员着重分析前一阶段的供应者所提供的相关信息，并且与民众建立起“伙伴关系”，才能真正保证服务品质符合民众的期望与需求。

行政机关在推动全面质量管理时，可以以下列指标作为改善服务品质的标准（Zeithaml，1990）。

（1）可靠性。即民众在第一次提出要求时，机关是否能立即提供正确无误的服务；能否遵守对民众的承诺；能否在指定的时间内完成对民众的服务。

（2）回应性。当顾客需要服务时，组织能否提供便捷、迅速而亲切的服务；能否全力配合民众时间上的紧迫性。

（3）能力。机关人员是否具备执行职务所需的专业知识和技能。

（4）服务通道。机关服务民众的通道是否通畅；民众能否非常方便地与机关打交道；机关的服务时间和服务地点是否方便民众。

（5）服务礼貌。机关人员在提供服务时，是否彬彬有礼、和蔼可亲；是否尊敬、体贴、善待民众。

（6）沟通。机关人员能否耐心地听取民众的陈述；能否充分了解事情的来龙去脉；能否详细地向民众说明相关的法律法规，并尽力为民众解决问题。

（7）可信度。机关人员的行为表现是否让民众信赖；机关人员能否处处以民众的利益为先；机关能否真正树立起“全心全意为人民服务”的良好形象。

(8) 安全感。政府应提供给民众安全、自由的环境，能够保护民众的生命、财产与隐私权不受侵犯。

(9) 善解人意。政府机关应了解、悉知民众的愿望，全力满足民众的需求。机关工作人员能够做到“视民如亲”。

(10) 有形性。即服务过程中的外观。即机关的硬体设备是否适用；行政人员的衣著仪表是否美观得体。

12.5 公共管理的顾客导向

顾客导向的意涵

顾客的概念，系源于企业组织中的顾客服务（Customer-Service）的理念，以顾客为尊，追求顾客满意已成为企业管理和获取竞争力的基本法则。在公共管理领域，顾客导向的管理基本上源于1980年以后的政府全面质量管理，政府全面质量管理的一个重要基础在于将顾客满意作为政府服务质量的核心。自1990年以后，各国的政府改革，均将顾客导向作为改革的一个重要措施，以此改变传统上政府的权威心态和政府为尊的状况，从而为公民提供更好的服务。自此以后，顾客导向随之在公共管理领域盛行。

欲理解顾客导向（Customer Driven），首先要理解公共管理中的顾客为何。在公共管理中，顾客一词基本上是一个比拟的说法，将人民与政府之间的关系重要性比拟为市场中企业与顾客关系的重要性。对企业而言，顾客是指具有消费能力或消费潜力，会购买产品或服务的人，而顾客对企业的重要性是不言而喻的。对于政府机关而言，顾客是指受公共政策和公共管理行为影响的人，一般可分为外部顾客和内部顾客。

(1) 外部顾客。指组织的最后政策产出之直接受益者，或者间接受益者，也就是行政机关直接或间接接触的对象。一般我们称之为人民，或俗称之为老百姓。

(2) 内部顾客。指公共组织内部参与组织管理和运作的成员，他们是公务员，是为民提供具体服务的服务者和行动者。

所谓的顾客导向，意指组织及其组织成员站在顾客的立场上，仔细评估组织的管理绩效，以追求顾客满意为基本目标。具体而言，顾客导向的意涵为：

(1) 实行“站在顾客立场思考”。组织所关心的是顾客，而非组织，重视问题而非产出。

（2）将顾客视为主要资产。组织真正的资产不在收支平衡或盈利的增加，而是顾客。当组织失去顾客的同时，也就失去了其他资产。

（3）顾客满意即组织目标。顾客的满意就是组织的目标，工作的重点在于达成顾客的合理期待和愿望。

（4）建立与顾客之间的长期互动关系。针对顾客的需要，设计、提供理想的产品或服务，加强与顾客的直接互动，了解顾客的期望，并将此信息作为改进工作和管理的方向。

将顾客导向引入政府管理，对政府效能和服务质量的提高可产生重大的影响，以奥斯本和盖普勒（Osborne and Gaebler，1992，181—186）的看法，顾客导向的积极作用在于：

（1）顾客导向的组织可促使服务提供者，对顾客真正负起应有的责任；

（2）顾客导向的组织使组织成员在决策时，能减少政治因素的不当干预；

（3）顾客导向的组织可激发出组织成员更多的创新行为；

（4）顾客导向的组织可对民众提供更广泛的选择；

（5）顾客导向的组织其产出较能符合大众的需求，不容易形成浪费；

（6）顾客导向的组织能培养顾客的选择能力，并协助其了解本身应有的地位和权益；

（7）顾客导向的组织可创造出更多公平的机会。

顾客导向的公共管理的推动

顾客导向的理念主张将企业管理中顾客至上的精神和方法运用于政府管理，这样的政府把民众尊为顾客，尽量提供高质量的服务，以顾客需要为施政方向，规划各项施政方针，以此获取人民的支持。然而，尊为一种抽象的理念，它又如何引入到公共管理实践中去，从而发挥其效用呢?

从实践来看，许多国家以法令形式，落实顾客导向的服务理念。以美国为例，克林顿总统于1993年发布第12862号行政命令，要求联邦政府设定顾客服务标准，而且服务标准必须向企业典范看齐。这项名为“联邦政府内部革命”的行政命令，包括下列七项内容：

（1）确认行政机关的实然顾客与应然顾客；

（2）调查顾客所期望的服务项目与品质，了解顾客对现有项目的满意度；

（3）公告服务标准，并据以衡量成效；

（4）效法企业标杆，提升顾客服务标准；

（5）给予顾客多元的服务与输送方式；

（6）务求信息、服务以及申诉制度，简明易用；

（7）提供畅通的顾客申诉途径（Gore，1997，10—12）

1997年，全国绩效评估委员会汇集联邦各机构所制定的“服务标准”，出版有史以来第一本政府的服务标准手册——《顾客至上：服务美国民众的标准》。1996年，美国联邦政府共有200多个机构，全力执行3 000多种服务标准。

表12—2　　澳大利亚堪培拉市政府顾客服务标准

举凡民众办理公务之场所以及内部服务传输之场所，均须展现下列重要之服务标准：
1. 了解标的顾客所在。服务于民众的政府公务人员，必须充分了解相关业务的标的顾客的特性及其需求。
2. 善待顾客之公务员。服务于民众的政府公务人员，必须遵行政府所颁布的“顾客服务之实务准则”。
3. 顾客为主的洽谈处理公务场所。民众洽谈公务的场所，必须符合下列要求： （1）保持清洁、舒适及宜人的环境； （2）方便全体标的顾客，包括无障碍通道的设置及方便顾客之办公时段等； （3）尽量为顾客设想，依据顾客的价值观，整合各项顾客导向之措施； （4）提供清晰易懂的标识、说明、表格及洽谈公务的相关信息，包括告诉顾客表达满意度之管道； （5）在显著的地方，陈列“全心服务宣言”以及工作绩效标准。
4. 周延之申诉处理程序。民众洽谈公务之场所必须建立“正式法定之申诉处理程序”，处理程序之标准，不得低于政府所颁布的“申诉处理之最佳实务标准”。
5. “顾客价值”导向之绩效评估与标的。民众洽谈公务之场所必须符合下列之绩效相关要求： （1）建构合理的绩效评估方法及标的，其标准不得低于政府颁布的“顾客优先顺序及价值”； （2）确实依据绩效标准，绩效绩效考评； （3）适度整合组织设定的“绩效目标与评量”与个人提出的“全心服务之宣言”。
6. 电话及柜台应对技巧。民众洽谈公务之场所必须建立“正式法定之电话及柜台技巧”，其标准不得低于政府颁布的“电话及柜台最佳实务标准”。
7. 永续改善。民众洽谈公务之场所必须不断寻找顾客导向的机会，以改善服务之传输。

澳大利亚亦确立了实践型文官体系的顾客服务标准（见表12—2），系以七项原则建构而成，这七项原则是：

（1）了解你的顾客所在；

（2）善待顾客的公务人员；

（3）顾客为主的洽谈处理公务场所；

（4）周延之申诉处理程序；
（5）顾客价值导向的绩效评估与目标；
（6）电话及柜台应对技巧；
（7）永续改善的精神。

顾客导向与公共管理形态的改变

顾客导向的公共管理，的确不同于传统上的公共组织管理，它意味着公共管理理念、管理方式的巨大变革。这种变革主要体现在以下方面：（Barzelay，1992，117—132）

（1）决定施政目标的标准，由专家决定，转变为对公民所需的考虑，即以人民的需要和价值作为组织行动的指导，使公共资源的投入与执行政策的过程，均能达到顾客期望的结果。

（2）以成本效益为基础的效率标准，转变为对服务质量以及民众评价的重视。

（3）从依法行政转变为“产品质量”的评估与改进，即从消极的控制转变为积极的服务。

（4）管理理念由控制员工转化为获取员工的认同。

（5）从对特定“功能”、“权威”及“结构”的服从，转变为对“使命”、“服务”、“顾客”以及成果的高度认同。

（6）责任由法规强制，转变为公务人员自主性的建立与认同。

（7）由一味的遵循“法规”、“程序”，转变为对问题彻底理解并找出解决问题的方法。

（8）从一条鞭式的管理，转变为寻求民众的支持与认同。

本章小结

1. 民营化是指市场或民间部门参与公共服务生产及输送的过程。民营化的目的是利用市场机制提高公共服务的效率和质量。民营化有撤资、委托、替代等方式。民营化有其明显的优点，亦有其限制。

2. 非营利组织在公共服务方面扮演着积极的角色，如发展公共政策、监督市场、监督政府、直接提供公共服务、维护良好的社会价值、促进积极的公民精神等。非营利组织对公共管理提出了新的挑战。

3. 目标管理是由参与管理制定目标，并经过自我管理和控制，最终实现组织绩效的方法。目标管理在公共管理中可以得到有效运用，但亦存在着限制。

4. 公共部门全面质量管理是一种全员参与的，以各种科学方法改进组织的管理与服务，通过高素质和不断改进的产品和服务，以获取顾客满意的管理理念、制度和方法。全面质量管理与传统的公共管理有根本的差异。公共服务的质量标准在于：绩效、专业特色、可信度、持久性、一致性、及时性和变动性。

5. 顾客导向的目的是改变传统上政府的权威心态和政府为尊的状况，为民众提供更好的服务。顾客导向的关键便是，了解谁是顾客、顾客有什么要求、如何做才能满足顾客的要求。

关键术语

公共服务的民营化　签约外包　特许权　非营利组织　目标管理　全面质量管理　顾客导向的公共管理

复习思考题

1. 何谓公共服务的民营化？公共服务民营化有哪些主要类型？
2. 公共服务民营化有何优点和缺点？
3. 何谓非营利组织？非营利组织的特征是什么？
4. 非营利组织在公共服务的提供方面有何作用和限制？
5. 非营利组织对公共管理提出了什么样的挑战？
6. 中国非营利组织的发展现状和问题为何？
7. 何谓目标管理？公共部门如何实施目标管理？
8. 目标管理在公共部门的应用有何限制？
9. 何谓全面质量管理？如何在政府部门推行全面质量管理？
10. 全面质量管理与传统的管理有何区别？
11. 公共部门的质量标准是什么？
12. 何谓顾客导向，顾客导向的公共管理有何积极作用？
13. 公共部门如何才能以顾客为导向？

阅读材料

英国的公共服务纲领

1991年梅杰（John Major）继任保守党的首相，他一方面承袭撒切尔时代的改革做法，另一方面为显示自己个人新作风的特色，进一步向国会提出“公民宪章”（Citizen's Charter）的构想与改革计划。保守党在1992年的政纲中宣称：“公民宪章是有史以来为改善公共服务品质深度最广的计划”。

“公民宪章”被视为“续阶改革”（Next Steps）的续阶，其核心目的在于改善公共服务的质量，能有效率和有效能地输送公共服务；期望将任何公共服务接受者视为消费者，赋予其自由选择服务者提供者的权力。因此，公民宪章标榜四项主题：提升公共服务质量；享用服务时有更多的选择机会；人民可以要求知晓服务的标准，以及确保经费运用的恰当性。

公民宪章提出公共服务的六项基本原则：

（1）明确的服务标准（Standards of Service）。

确立、监控、公布服务的使用者合理期待的明确的标准；公布回应这些标准的实际绩效。

（2）信息公开（Information and Openness）。

用最丰富的语言，提供有关公共服务如何进行、它的费用、它所呈现的形式和谁在负责等方面的完整而准确的信息。

（3）选择和协商（Choice and Consultation）。

无论在何处，公共部门应该提供使用者选择的机会。同时要以定期的和系统性的方式向那些服务的使用者咨询。使用者对服务的看法以及对改进服务的优先顺序的建议，应该在制定标准的最终决策时作为参考。

（4）礼貌和帮助（Courtesy and Helpfulness）。

公务人员通常应佩戴名牌，提供有礼貌和帮助性的服务，对于有权享受服务者应给予平等的对待，并且要方便他们享受服务。

（5）把事情做对（Putting Thing Right）。

如果做错了事情，就应该道歉，作出完整的解释，提供有效的补救措施。建立公开而且容易使用的申诉程序，如有可能要建立独立的审查制度。

（6）重视效率的价值（Value for Money）。

在国家所能提供的资源范围内，经济地和有效率地提供公共服务；同时应根

据标准，检测绩效。

布莱尔执政后，继续推动公共服务的改革，明确确立“服务第一”（Service First）。在原有公民宪章六项原则的基础上，工党政府加以修改和扩充，在1997年确立了公共服务传输的九条新原则。

公共服务传输的九条原则：

（1）确立服务标准（Set Standards of Service）。

确立使用者期待的明确的标准；监控和评估绩效；根据独立的测试，公布结果。

（2）公开与提供充分的信息（Be Open and Provide Full Information）。

保持公开性，用平实的语言进行明确而又有效的沟通；帮助人民使用公共服务；提供有关服务，其价格和提供方式方面的充分信息。

（3）协商与参与（Consult and Involve）。

在公共服务上，应有广泛的和更有意义的协商。在影响服务传递问题上，应该听取任何对此有兴趣的人（服务的使用者、雇员和社群）的意见，他们应有机会参与服务的提供，利用他们的意见改进服务的提供。

（4）服务的便捷和选择性的增加（Encourage Access and the Promotion of Choice）。

要使服务具有便捷性，使得需要服务的人更容易得到服务，包括充分利用技术，尽可能地提供选择性。

（5）平等地对待（Treat all Fairly）。

要平等地对待所有的人；尊重他们的隐私和尊严；提供帮助要有礼貌；特别要关心那些有特殊需求的人。

（6）有错必改（Put Thing Right When Thing Go Wrong）。

要很快地、有效果地将事情做对；从错误和民众申诉中吸取教训；要有一个公开的、明确的和容易操作的申诉程序；有可能的话要建立独立审查的机制。

（7）有效的利用资源（Use Resource Effectively）。

有效地利用资源为纳税人和使用者提供最有价值的服务。为此，要平衡效率和效果，不能因短期节约而牺牲质量。

（8）创新与改进（Innovate and Improve）。

创新和不断改进是达成卓越的关键。经常要寻求各种方式改进服务和服务设施。要发展一种鼓励创新，追求卓越的文化。

（9）与公共服务的其他提供者并肩工作（Work With Other Providers）。

如果公共服务要满足人们的需要，那么提供者必须共同工作提供无缝隙的服

务，必须打破人为的障碍，提供简单、有效的服务，鼓励服务的提供者协调行动，通过共享信息、单一接触和其他方式向使用者提供更好的服务。

在目前，几乎所有英国中央政府机构和地方政府均建立了自己的服务宪章。

本章参考文献

Barnekov, T. and Raffel, J., 1990, "Public Management of Privatization", Public Productivity and Management Review 14 (Winter): 135 - 152.

Bazelay, M., 1992, Breaking through Bureaucracy: A New Vision For Managing In Government, University of California Press.

Drucker, P., 1954, The Practice of Management, New York: Harper and Brothers.

Federal Quality Institute, 1991, Introduction to Total Quality Management in the Federal Government, Washington D. C.: Federal Quality Institute.

Gaster, Lucy, 1995, Quality in Public Service: Manager' s Choice, Buckingham: Open University Press.

Jun, Jong. S. 1986, Public Administration: Design and Problem Solving, New York: Macmillom Publishing Company.

Kent, Calvin, 1987, Enterpreneurship and Privatizing of Government. New York, Quorum Books.

Morgan, C. and Murgatroyd, S., 1994, Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective, Philadelphia: Open University Press.

Odiorne, G., 1965, Management by Objectives: A System of Managerial Leadership, New York: Pitman.

Osborne, D and Gaebler, T., 1992, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, N. Y.: A William Patric Book.

Pirie, M.. 1988, Privatization: Theory, Practice and Choice, Hants, England: Wildwood House.

Salamon, Lester, 1989, Beyond Privatization: The Tool of Government Action, Washington, D. C: Uban Institute.

Salamon. L. M., 1992, America' s nonprofit sector. New York: Foundation

Center,

Salamon, L. M., 1987, Partners in Public Service: the scope and theory of government-nonprofit relation. In Powell (ed.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook: Yale University Press.

Savas, E. S., 1987, Privatization: The Key to Better Government, Ghatham, N. J: Chatham, House Publishers, Inc.

——1992, "Privatization" in Mary Hawkeaworth and Maurie Kogan, eds., Encyclopedia of Government and Politics, Vol. 2, New York: Routledge.

Sundquist, J., 1984, "Privatization: No Paracea for What Ails Government", in Harvey Brooks et. Al. Ed. Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs, Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company: 303 – 318.

Weihrich, Heinz, 1985, Management Excellence: Productivity through MBO, (192 – 195) McGraw-Hill.

Zeithaml, V, et. 1990, Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectations. New York: The Free Press.

第 13 章

公共管理中的责任与伦理

在两千多年前，罗马诗人朱文诺曾问过这样一个问题："谁来监督监督者（施政官员)?"（Who is to Watch the Watchers)。他提出了一个严肃的问题，即如何保证政府官员成为真正的公共利益的捍卫者，而不至于损害国家、公民的权益。美国建国时的先哲麦迪逊（James Madison）也曾说过一段发人深省的佳话：

"假如人类是天使，则不需要政府。假如天使治理人类，则有关控制政府的内部、外部措施统统没有必要。在有关建构一个由人类治理人类的政府议题上，最大的困难在于：首先必须使政府有能力管理被统治者；其次是让政府能够控制自己。无疑，人民是控制政府的主要方式，但是历史经验告诉我们辅助性预防措施是必须具备的方法。"

在现代行政国的时代，公共管理者被喻为"行政国的卫士"（the guardians of the administrative state）（Rosenbloom，1997，507—508)。但如何保证国家卫士不监守自盗，捍卫宪法价值，履行责任，确实是一个大问题。面对越来越多的腐败行为，维持公共管理的责任乃成为公共管理最大的挑战。

重点问题

- 公共管理责任的性质与内涵

- 责任的行政控制机制
- 立法控制与责任的实现
- 司法控制与公共管理的责任
- 公民参与与责任的落实
- 公共管理的职业伦理与道德责任

13.1 公共管理中的责任：性质、重要性及困难

责任的性质与意涵

在公共行政与公共管理的文献中，对于何谓责任，一直存在着争议。行政学者费斯勒和凯特认为：行政责任具有两个方面：其一是负责（accountability），表现为忠实地遵守法律，遵守上级的命令和经济与效率的标准。其二是道德的行为（ethical behavior），即坚守道德的标准，避免出现不符合伦理道德的行为。（Fesler and Kettl，1996，367）。

公共伦理学家库伯将行政责任分为主观责任（Subjective Responsibility）和客观责任（Objective Responsibility）。主观责任意指忠诚、良心以及认同。主观责任来自公共管理者对责任的感受和信赖；主观责任强调我们之所以去做某事，乃是源于内在的驱动力。客观责任是指法律以及上级交付的客观应尽的义务责任，意指负责任（ accountability）和义务（obligation）。对于公共管理者而言，客观责任来自于法律负责；对组织规划、政策和标准的负责；对服务于公共利益的义务（an obligation to serve the public interests）（Cooper，1997）。

公共管理学者斯塔林（Gover Starling，1986，115—125）认为，一般民众大多赞成或喜好政府具有回应、弹性、一致、稳定、廉洁、慎思、守法、负责等特性，而这些价值表述可用“责任”（responsibility）一词作为概括，用以表达人民对政府的价值期待。据此，他认为行政责任的内涵具有以下方面：

（1）回应（responsiveness）。回应一词是指公共组织快速了解民众的需求，不仅包括“回应”民众先前表达的需求，更应洞识先机，以前瞻主动的行为研究问题，解决问题。民众常常批评政府行动迟缓、犹豫不决、无能为力，便是指政府的回应力不够。

（2）弹性（flexibility） 公共管理者在制定和执行政策的过程中，不可忽略与政策目标的实现有关的团体、地方性的或者情境的差异。政府所面对的是公众，而不同人的需求、认知与偏好不可能完全相同。在大多数情况下，政府无法

用同一尺度对待所有事情。因此，政策的规划和执行要充分考虑各种不同因素，不可死板。

（3）胜任能力（competence）。责任同样要求公共政策的规划和执行应受到客观标准的指引。行政行为必须谨慎，不能草率，必须考虑后果，不能顾前不顾后。政府的行为必须有效率、有效能。在某种程度上，最糟糕的腐败便是政府的无能。

（4）正当法律程序（due process）。在法律上，正当法律程序的精义在于：未经正当法律程序，不能剥夺任何人的生命、自由与财产。简言之，政府必须依法而治，而不是恣意而治。在当今，正当法律程序随着行政程序立法的发展，已经广泛进入行政管理领域，成为制约行政权滥用的有效途径。

（5）负责（accountability）。负责的意义是指当行政人员或政府机关有违法、失职的事情发生时，必须要有人对此负起责任。

（6）廉洁（honesty）。廉洁一方面是指政府要坦白公开（candor），即在政策的制定与执行的某些阶段要公开，接受外界的监督。另一方面，则要求政府的公共管理者不能利用权力谋取不正当的利益。

责任与民主政治

在民主的社会中，政府组织是由大众所创立，为了大众而设立，以及需要对大众负责。从这个意义上说，民主政治既是民意政治、法治政治，更是责任政治。从某种程度上讲，民主制度的根本便是责任。

公民与政府之间的关系，可以视为一种委托—代理人之间的关系，其中公民同意某些人作为其代表行使统治权和管理权，但前提是公民的利益得到满足。政府与公民之间的委托—代理人关系，实际上是一种责任系统，其中政府组织行使其职权，而公民则允许政府组织如此作为，但条件是不得滥用职权以及行为者能够承担责任。

但事情并非如此简单，在任何社会中，均存在着这样一个趋势，权力越是集中于社会上的任何一个组织或人，越存在着滥用的可能性。在现代世界，公共部门（无论是东西方国家）和公共管理拥有的权力现已极为庞大，除非社会设法消除权力增长的诱因，则公共部门的权力仍将继续增长。

公共部门权力的增长，一方面无疑会增强政府的权能，运用恰当的话，可以造福于民众。但在另一方面若这些特性发展的过度，那又会造成政府的擅权跋扈，严重危害到民主政治的前途。最好的解决问题的办法是：授予政府多少权力，必须课以相等的责任。

维持公共管理责任的困难

维持公共管理的责任，说起来简单，但做起来却是一件十分困难的事情。行政学家罗森布鲁姆等曾分析了追求责任的几大困境，兹分析说明如下（Rosenbloom，1998）。

（1）专业知识与信息。公共管理者在其专业领域可谓是一个专家，外人无法挑战其专业性，也没有办法用间接的方法揣摩其决策或行动。另外，公共管理者掌握着一般人无法获知的信息，而这些信息通常是决策的重要基础。由于公共管理者有特殊的专业知识和信息，所以他们比监督者更有优势，可以躲避来自监督者的监督。

（2）专职地位的优势。绝大部分公共管理者都是全职的，而外部监督者无法全身心地观察与掌握他们所做的一切。如议会，议会有其他许多活动，对行政监督投入的时间也是有限的，而且也缺乏足够的诱因去监督政府行政机关。

（3）人事制度的保护性质。美国和其他国家的人事制度对公务员的工作都采取极大的保障。虽然对公务员的惩诫和开除是有可能的，但是也是相当困难的。一些情节轻微的贪污受贿行为可能倾向于不惩罚，如利用公共资源图己小利。但一旦诸如此类的错误累加起来，其影响是很大的。同样，除非引起民愤，一般的违法行为也往往不了了之。

（4）反制法则。反制法则（the law of counter control）是指：决策者或高级官员越是致力于控制下级的行为，部属就越致力于付出更大的心力去规避或反制这些控制。

（5）协调问题。权力分立的目的是为了实现责任。但立法、司法、行政三部门有各自的职能、角色和利害关系。在缺乏协调的情况下，彼此的监督制衡容易造成监督能力的丧失。

（6）政治指导的缺乏。在美国，政治并没有为公共管理者提供全面的政治指导。政党是分裂的，政治的指导是不明确的。

（7）组织结构和功能的分割。公共组织的权力、结构和功能是分割的，政府的功能和职责亦是重叠交叉的，而且许多问题的解决是需要不同机关彼此分工与配合，因此便产生了行政责任的多头问题（Many-hands Problem）。责任不易明确。

（8）公共管理的规范和范围的庞大。公共部门雇佣了大量的人员，从事各种各样的活动，每天花费大量的经费，这使得监督变得十分困难。

罗森布鲁姆所分析的是美国行政国家的情况，但是在很大程度上，也反映了公共管理领域责任的一些普遍困境。

责任机制

在研究公共管理者的责任问题时，探讨责任的内涵固然十分重要，但是设计和完善责任机制更为迫切。如果缺乏良好的责任机制，谋求责任的行政可能只是一个良好的愿望。责任机制（responsibility mechanism）是旨在实现责任的一套制度安排或确保责任实现的途径。

吉伯特（Charles E. Gilbert）在其著作《行政责任的框架》（Framework of Administrative Responsibility）中曾以两个层面：正式与非正式、内部与外部，构建了四种达成行政责任的途径（如表13—1所示）（Gilbert，1959，383）。

表13—1

	内部	外部
正式的	行政控制	立法法院
非正式的	职业规范 代表性官僚 公共利益 道德	利益集团 公民参与 大众传媒

正式确保途径是指宪法、法律、行政规章所明确的责任归属机制，如上级的行政命令、议会的立法、法院的判决。非正式确保途径指责任的要求起源于个人伦理道德、公民偏好、政治过程等。内部、外部的区别在于启动责任的来源，如来自行政部门内部，则属内部途径；如来自行政部门以外的外部环境（如议会、法院、新闻等），则属外部途径。

在下面各节中，我们分别就几个主要的责任机制予以简要说明。

13.2 责任的行政控制机制

从某种程度来看，公共组织本身就是一个责任机制，这最典型地表现在科层制的设计原则之中，科层制本身便是一个层级节制的监督网络。此外，随着对责任的重视，在公共组织内部，发展了许多维持行政责任的方式。

传统管理取向的责任机制

在韦伯看来，科层制不仅是一个理性效率的体制，也是一个责任的体系。实现官僚责任的最好办法在于以下几个方面：

（1）高度的专业化分工。组织强调横向的区域分工和单位分割。它的基层由负责执行日常任务的工作岗位组成，根据功能性质将这些工作岗位归类为单位。单位内的活动，直接由较高岗位的职业负责。

（2）明确的权责分配。每个层级和单位皆有明确的权力和责任，各执其掌，各负其责。

（3）完备的规则和程序。管理者会致力于建立完善的措施、组织规范，以规范组织成员的行为，减少组织中的离异行为。组织成员的行为受精心设计的规则和程序的指引。

（4）科层节制。组织形态系一层级节制的体系，依地位高低规定人员的命令服从关系。

（5）重视文件和资料的处理工作。组织的一切活动，应尽量用文字加以记录，有健全的资料处理制度。

显然，传统的管理制度设计在维护责任方面是有其比较优势的，如能保证公共管理的专业水平和能力；规则和程序能起到控制的效果；不存在含糊不清的责任归属问题；亦能促进组织的效率

行政监督权

如前所述，行政组织乃是以层级关系形成的体系，在其组织系统之中，上级对下级基于隶属关系具有控制的权力，以维持与下级之间的命令—服从关系，最终达到责任的目的。惟各国体制不同，行政监督权之大小各有不同，但其作用方式有共同之处：

（1）指挥。在隶属关系下，上级机关为使下级机关有所作为或不作为，而对下级以命令或训示的方式作出意见表示。

（2）指示或指导。在无隶属的情形下，上级或有权机关就其主管业务范围，在下级执行业务时，作出意见表示，以发生监督作用。

（3）认可或核准。凡下级机关执行业务，应先经上级同意或承认，始能取得合法效力。

（4）备案或备查。凡下级机关制定行政措施或法律性质的文件，应向上级提出报告，使上级知悉了解，并保留事后审查的权力。

（5）视察。上级机关派专员就下级业务或特定案件，做实地调查。

（6）审核。凡上级机关对下级呈报的各种报表，查核其内容有无违法或不合理，而分别予以批准、反驳或据以衡量其业务绩效。

（7）撤销、变更、废止。上级机关对下级机关制定的规范性文件或行政行

为，认为有违法、不当者，可视情况予以撤销、变更或废止。

（8）奖惩。上级机关根据视察或考核的结果，或下级的绩效表现，对被监督机关或人员给予奖赏或惩处。

（9）争议解决。下级机关发生权限或意见争议，上级机关予以裁决或调解，使其彼此之间能够协调合作。

（10）行政立法与解释。上级机关制定或颁布行政法律规定，并作解释，对下级机关有直接拘束力。

上述列举行政监督权行使的方式，均属行政机关监督权之范围，这些行政监督权的主要目的在于防止及矫正违法不当的行政行为，但同时也兼具积极的作用，有助于责任的维护与实现。

行政监察

与一般的行政监督不同，为了保证行政责任的实现，许多国家均在行政机关内部设立了专门的监察机关，监督行政机关以及公务员的行政行为。目前世界上具有代表性的行政监察制度，如美国监察长制度、政府道德署、日本内阁行政监察局和行政审议会、英国的行政监察专员制度、新加坡的反贪污调查局、中国香港地区的廉政公署等。

各国行政监察之组织体制各不相同，监察的对象、范围、权限亦有所不同。但总的来讲，有一些共同的趋势，它们是：（1）监察机关均有相对独立的地位，它们均属隶属于政府的独立机构，有独立的权限，不受任何机关的限制，如新加坡的反贪污调查局、香港的廉政公署等。（2）均有独立的监督权限，主要包括检查权、调查权、纠正权、弹劾权，甚至逮捕权。（3）均有行政监察的立法，对行政监察的职责、权限、程序作了明确的规定。（4）监察工作的重点均在反腐倡廉，维护政府的责任。

审计

审计（auditing）乃是对公共部门各机关一切财务事项的记录、报告与验证。由专职机关作为系统的审查，以鉴定其收支事项的正确程度以及财务行为是否忠诚，并考核其绩效。此种由外部专职的审计机关所作的审计称为外部审计（external audit），其产生的年度报告，有助于民众代表、政府管理者以及一般大众评估政府整体财务绩效，亦有利于公债购买者对于政府债务的掌握，同时可以帮助政府机关确认问题并研究改进意见。另一种形态的审计为绩效审计（performance audit），是由机关内部人员所为，针对行政效能予以评估，目的在

于提高效能，节约财务资源。

审计作为维护行政责任的重要环节，其不仅有消极的目的，亦有积极的目的。从消极角度来看，它作为财务控制的手段，确保公共资金用于适当的地方，以发现不法行为。强调控制的原因在于，公共组织的资金来源主要出自强制性税收，这造成公共部门对资金的使用需特别重视预算与组织目的，将公共资金用于法定的用途或项目，是公共管理的重要责任。从积极角度来看，审计为公共管理者提供的信息可用于改进公共管理的效率、发现并杜绝公共财务制度的问题所在。

行政复议

行政复议即公民、法人和其他组织认为行政机关的不法行为侵害了其合法权益时，请求该行政行为的行政机关或其上级行政机关审查该行政行为的合法性与适当性，以排除不法行政行为或补救公民、法人和其他组织受损的合法权益的活动。目前各主要国家均有行政复议的制度，典型者如英国的行政裁判所制度、美国的行政上诉制度、日本的异议申诉制度、法国的行政救济制度等等。行政复议制度在维护行政责任方面起了很大作用，它既可以纠正违法，又可以给公民权益以救济。

与其他救济手段相比，行政复议作为行政责任的重要途径，其优点是十分明显的：(1) 范围广泛，既包括违法行为，又包括不当的行政行为；(2) 补救措施更为有效，复议机关可以撤销、变更或者代替原行政机关的决定；(3) 程序比较简便、迅捷；(4) 保证行政机关能利用其专门知识和行使法律授予的自由裁量权；(5) 为行政机关提供了改正错误的机会，减少了司法审查的需要；(6) 在一定程度上保护了行政机关的自主性，防止司法过度的干预行政。

当然，行政复议作为责任的手段，其可能存在一些缺陷，如行政机关内部解决争议可能出现偏见；此外，公民的信赖关系也不易建立。

13.3 立法控制与责任

在传统上，责任政府这一概念是伴随着代议制政府的确立而发展起来的。英国被誉为“议会之母”，在 1688 年光荣革命之后，建立了代议制政府 (Parliamentary Government) 或内阁制政府，在这种制度下，政府的组成取决于议会选举的结果，政府人员来自国会，政府要对国会负责。这种制度便被称为责

任政府制或责任内阁制。此后，类似内阁制也在德国、瑞典、日本、新西兰、澳大利亚等国出现。这种制度的核心特征在于立法与行政权的混合：政府来自议会并对其负责。这种制度的优点在于它被认为可提供有效而且负责任的政府（Responsible Government）。只有负责任的政府可获得维持，是因为政府只有获得国会的信任时才拥有治理权。

议会对行政的控制权

在今天，无论是内阁制，还是总统制国家，议会均对政府的公共管理发生着巨大的影响。议会控制，称为谋求行政责任的有效工具或途径。在今天，国会的立法和代表性的角色有所衰落，但人们越来越把注意力转移到对行政权的约束上。国会像是一个稽查机关，主要角色是为人民提供负责任的政府。

在当代资本主义国家，立法机关对行政的控制，主要是通过以下几个方式实现的：

（1）质询权。质询权是指议员对于政府的某项决策以个人或集体名义，一般通过书面形式，向行政机关领导提出询问或质问，要求答复。质询的内容十分广泛，凡是与政府政策、公职有关的事项均可提出质询。质询权一般分为询问和质问，后果亦不同。询问是议员向政府就某事发问，被询问的政府官员必须给予回答，但不能引起辩论。质问所提出的问题比较严重，一般需要辩论，辩论后还可能进行信任投票，如果不信任投票占多数，就会导致政府危机。

（2）调查权。调查权是各国立法机关普遍行使的一项重要监督权。调查权分为经常性的国内调查和临时性调查。调查权的行使往往由专门的调查委员会行使，调查的范围往往涉及法律执行、政府官员的违法失职行为。调查的结果可能导致对官员的弹劾或对政府的不信任。

（3）弹劾权。弹劾权是议会（国会）对政府高级官员的违法失职行为，由众议院（或下院）提出诉讼，由参议院（或上院）或宪法法院进行审判的制裁权。弹劾的对象主要是高级政府官员；弹劾的范围一般限定在与职务有关的违法犯罪行为方面。

（4）不信任表决权。议会对于政府的重要政策议案、财政议案、条约缔结等拒绝通过，或对政府某项重大决定通过不信任案，必须辞职的制度。

此外，有些国家的议会还有一些其他手段如批评、举行听证会，行使否决权等来对政府举行监督。

卓越的公共管理，的确需要立法与行政机关的密切配合，行政责任的维护也有赖于立法的控制，事实上，立法控制在资本主义国家起了相当大的作用。但另

一方面，受狭隘的党派利益、利益集团的压力等因素，通过议会实现责任也仅是一个良好的愿望。另外，议会固然应该纠正行政部门的弊端，但不能企图由自己去管理一切事情，在议会的控制和行政自主之间谋求平衡，亦是公共管理的重要议题。

人民代表大会对政府的监督

我国实行的是人民代表大会制度，它既不同于西方的议会制，也不同于总统制。《中华人民共和国宪法》第2条规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"第3条规定："中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。""国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。"这明确了我国的政体，以及权力机关对行政机关进行监督的宪法依据。

在我国，国家权力机关对行政机关及其公务人员的监督最重要的是法制监督，即对政府及其工作人员的一切行为是否依法进行的监督。这种监督，是从依法治国的高度所进行的全面监督，监督的内容包括政府行为的合法性、合理性和政府工作人员是否遵守法律、廉洁奉公等。人民代表大会的监督遵守集体行使职权，公开监督，依法监督的原则。

根据我国的宪法、有关组织法和人民代表大会及其常务委员会的议事规则，人民代表大会监督政府的方式和内容主要有以下几个方面。

1．听取和审议政府工作报告

听取和审议政府工作报告是人大及其常委会监督政府工作的基本形式。一般包括三个层次：人民代表大会听取和审议政府的全面工作报告；人大常委会听取和审议政府某一方面的专题报告；人大专门委员会或工作委员会听取政府有关部门的情况汇报。

根据我国实践，全国和地方各级人民代表大会每年举行例会时，听取和审议政府工作报告，并通过相应的决议，评价、总结政府过去一年的工作目标。它是听取和审议工作报告中最重要的一个层次，具有宏观、全面的特点。全国人大常委会和县以上地方各级人大常委会，每两个月举行一次例会，一般都要听取政府工作某一方面的专题报告。在审议工作报告时，常委会委员对政府的工作进行评价、肯定成绩，提出批评和建议，政府有关部门在会议上回答委员的询问。人大各专门委员会或工作委员会根据需要，可以听取政府有关部门的情况汇报。这一层次具有辅助性的特点，主要功能在于帮助各委员会及时了解、掌握有关情况，审议好有关议案。

2．审查和批准国民经济计划和财政预算、决算

政府的一切工作都是建立在一定的计划和预算的基础上，人大及其常委会审查批准计划、预算，其实质是从最基本的方面制约、监督政府。一般来看，计划、预算的审查和批准包括三个阶段：初步审查。根据全国人大议事规则，全国人大会议举行的一个月前，国务院有关主管部门应就国民经济和社会发展计划执行情况，国家预算以及预算执行情况的主要内容，向全国人大财政经济委员会和有关的专门委员会汇报，由其进行初步审查，正式审议。全国人大全体会议听取国务院关于此问题的报告，由各代表团和专门委员会进行审议，表决批准。全国人大通过有关决定，批准计划和预算及其报告。在批准之后，人大要对计划、预算的执行情况进行监督，全国人大常委会在每年的第三季度，听取国务院关于计划和预算执行情况的报告。对计划和预算在执行过程中所作的部分调整，人大常委会也要审查和批准。

3．审查政府的法规、决定和命令

我国《宪法》规定，全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；地方组织法规定：地方各级人大及其常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令。省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律和国务院的行政法规，规定规章。地方各级人大及其常委会在本行政区域内，保证宪法、法律、政府法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行。因此，省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会应有权撤销本级人民政府不适当的规章。这些是人大及其常委会监督政府的一个重要手段。

4．质询和询问

质询是人民代表依据宪法和法律规定对政府机关提出质问，要求被质问机关在法定时间内以法定的形式进行答复的活动。我国质询制度的基本点包括：(1) 提质询案的时间应在人大会议或常委会会议期间。(2) 提质询案必须符合法定的人数。全国人大的一个代表团或者 30 名以上的全国人大代表，10 名以上的地方各级人大代表；10 名以上的全国人大常委会组成人员，5 名以上的省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人大常委会组成人员，3 名以上的县级人大常委会组成人员，有权联名提出质询案。(3) 质询案以书面的形式提出。(4) 质询的对象主要是政府及其有关部门，还可以质询法院和检察院。(5) 受质询的机关必须负责答复。

依据全国人大组织法及地方各级人大和地方各级政府组织法的有关规定，在

人民代表大会审议议案的时候，代表可以向有关国家机关提出询问，由有关机关派人进行说明。全国人大《议事规则》第41条规定："各代表团审议议案和有关报告的时候，有关部门应当派负责人员到会，听取意见，回答代表提出的询问。"质询和询问都是监督政府的形式，但是有区别的。质询带有明显的批评性质，询问只是为了了解有关情况；质询以书面形式提出，并且应符合法定人数，而询问可以由代表个人提出，不必采取书面形式；质询要求受质询的机关的领导人在会议期间答复，而询问既可以由有关领导人答复，也可以由机关的其他工作人员答复。

5．视察和检查

人大代表通过视察了解政府的工作情况，并对政府的工作提出建议、批评和意见，以监督政府的工作。视察的主要目的是联系群众、了解情况，为在会议上审议议案、制定和修改法律、决定等重大问题做准备。视察有个人视察和集体视察两种方式。

我国《宪法》规定，全国人大及其常委会认为在必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并根据调查委员会的报告，作出相应的决议。地方组织法也作了类似的规定。全国人大议事规则对全国人大成立调查委员会的程序作了基本的规定。但迄今为止，全国人大及其常委会还没有组织调查委员会对特定问题进行调查。

执法检查就是对法律的实施情况进行检查和监督。其目的是为了保证宪法、法律、行政法规在各自的行政辖区范围内得到贯彻和执行。近几年来，各级人大及其常委会经常采用会同政府有关部门组织行政执法大检查的形式来行使这种监督权。

6．建议、批评和意见

依据全国人大组织法和地方组织法的规定，全国和地方各级人大代表有权向本级人大或其常委会提出对全国或本行政区域范围内各方面工作的建议、批评和意见，由有关机关、组织研究处理并负责答复。这是人民代表参政议政、表达人民意愿的一种形式。人大代表的建议、批评和意见，对政府的工作具有广泛的监督作用。它有利于政府多渠道地吸收各方面的合理意见，有利于政府全面考虑问题，有利于政府作出正确决策，同时也有利于促进政府不断改进其工作。

全国人大《议事规则》为了保证全国人大代表提出的建议、批评和意见能够落到实处，明确规定："全国人大代表向全国人大提出的各方面工作的建议、批评和意见，由全国人大常委会办事机构交由有关机关、组织研究处理，并负责在大会闭会之日起三个月内，至迟不超过六个月，予以答复。代表对答复不满意

的，可以提出意见，由全国人大常委会办事机构交由有关机关、组织或者上级机关、组织再作研究处理，并负责答复。"

7．受理申诉和检举

受理公民的申诉和检举是各级人大常委会行使其监督权的一个重要方式。人民群众对政府的规范性文件或决定，对政府侵犯公民合法权益的行为，对政府组成人员的违法犯罪行为可以向各级人大常委会提出建议、意见、申诉或检举。人民群众提出的批评、建议、申诉、控告或检举，由人大常委会办公厅信访局统一受理，并负责分类处理。人民群众提出意见、建议、申诉和控告的主要渠道有：一是向人大代表和委员提出，由其转交有关信访部门；二是以来信方式直接向全国人大常委会提出，信访部门负责接受；三是公民亲自来访，信访部门负责接待。

全国人大常委会办公厅信访局对于接到的建议和批评，一般转交有关部门研究、参考。对申诉、控告或检举则按以下方式予以处理：(1) 一般的申诉、控告和检举，按照"分级负责，归口办理"的原则，分别转交有关部门办理；(2) 有关部门明显处理不当或有违法失职行为或可能忽视、遗漏了重要情节、证据，但未经核实的，转交有关部门办理，但要限期报告结果；(3) 案情重大、影响广泛、久拖不决或有关部门未能依法认真查处，有可能造成重大冤、假、错案的，信访部门自己进行调查，并提出处理建议。

8．罢黜职务

行使罢免权是国家权力机关对行政工作人员进行监督的又一种形式。我国《宪法》第 63 条规定全国人民代表大会有权罢免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长。地方组织法规定，地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员。法律没有规定罢免的条件是什么。事实上，被罢免的人员可以是有违法犯罪的，可以是有违反纪律的，也可以是工作不称职而失去人民代表大会信任的。关于提出和审议罢免案的程序，全国人大议事规则作了规定。主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表，可以提出罢免案；被罢免的人员有权提出申辩意见；罢免案经各代表团审议后，由主席团提请全体会议决定，或者由主席团提议，经大会全体会议决定，组织调查委员会，由全国人大下次会议根据调查委员会的报告审议决定。

13.4 司法控制机制与责任

当行政部门实施法律需要协助时，当一项争端的发生而非行政者的权限所能

解决时，或者当行政者在工作过程中有侵犯人民的合法权益时，这时候便需要司法的介入。在历史上，司法与行政原是一体，即使在当代，政府虽然分设行政部门与司法部门，但一般的行政程序，在功能上仍具有裁判效力，只是在行政程序无能为力或裁定错误时，才由法院提出补救。

正如立法对行政的控制一样，法院的力量也是监督行政的一种重要力量。一旦公共管理者有违法行为，法院便采取制裁行动。一旦权限被误用或滥用，法院有最后的制裁权。宪政便是法治，因此，公共部门必须受到法院的控制，而法院是否能实行有效的控制，这也关系到责任是否实现的一个大问题。

法谚曰："有权力，即有救济"。从公民权益的角度来看，司法控制不仅有助于维护行政之责任，更重要者，在行政权力导致人民的权益受到损害的情况下，给予受损的权益以司法上的救济，这本身便是责任政府的核心要求。在司法控制的责任机制当中，司法审查和宪政赔偿责任是最为重要的两个方面。

政府的诉讼责任

在人类政治和行政的发展历史上，政府及其官员要承担道义上的责任，可以说自政府产生以来，就已有之。政府官员违法，须由行政者本人承担某种法律责任，在民主政治发展之前，也有不争的事实存在，是故有"王子犯法，与民同罪"之说。然而政府承担诉讼责任，则是民主政治发展以后的事情。

在近现代民主政治发展之前，占主导地位的是自给自足的自然经济，在此基础上，人们的政治关系、法律关系，无论在形式上还是内容上都是不平等关系。国王或皇帝集立法、行政、司法权于一身，统治者与被统治者的关系是人身的依附关系，而非平等的契约关系。依据"国王不能为非"（The Kong Can Do No Wrong）这一古老的普通法原则，国王及其所代表的国家和政府，不承担任何实体法的责任。由于"主权在君"，控告政府即为控告国王，因而按照"国王不能为非"的原则，政府享有绝对的主权豁免，因此，政府是不承担诉讼责任的。

在资本主义社会，商品关系成为资本主义经济中最普遍的和最一般的关系。商品关系是平等者之间的关系。人们只有财产占有的多寡，没有其他诸如人身依附关系。而发生商品关系的途径和手段在某种程度上可看作契约和意思自治。正因为如此，等价有偿、平等自愿、公平竞争成为商品和市场经济的一般要求。正是这种市场关系要求法律确认的所有者的独立的人格权、财产权和平等权，才产生出资产阶级的天赋人权。资产阶级思想家关于人权、人民主权、民主政治和法治的理论在思想上为政府承担诉讼责任提供了有力的理论证明。三权分立和法治理论的核心是限制政府的权力，实现责任政府。既然政府和公民之间的关系是平等的，

人民、国家和政府均须受到法律的限制，而民主国家的目的在于保障人权，那么当政府机关在行使权力的过程中侵害人民自由和权益，人民有权提起起诉，司法机关有权通过司法程序处理。正是缘于此种经济、政治和思想的因素，在 18 世纪到 19 世纪，资本主义国家均不同程度地确立了适合自己国家特点的政府诉讼责任制度。社会主义国家依据社会主义民主政治制度的要求，本着责任政府的原则，也建立了政府的诉讼责任制度。中国自 1982 年《民事诉讼法（试行）》制定以来，特别是 1990 年 10 月 1 日正式实施以后建立了有中国特色的、符合中国情况的政府诉讼责任制度。

在不同的国家，政府的诉讼责任制度各有差异和不同，但其本质是一致的，即司法机关经法人、公民申请，依法审查行政机关行政行为的合法性及适当性、从而追究政府机关违法责任诉制度。在我国，依据《行政诉讼法》的基本精神，行政诉讼责任是指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院起诉，由人民法院依法审理，并追究法律责任。

在现代民主国家，政府承担诉讼责任，或者司法机关对政府行使行政权力进行审查，对违法活动通过司法活动予以纠正，并对由此给公民、法人权益造成的损害予以相应补偿，同时追究政府违法的法律责任，已成为责任政府不可缺少的一个重要环节和制度设定。它对于保障公民合法权益，促进政府责任实现，保证宪政完善均起到巨大作用。

依据《中华人民共和国行政诉讼法》的规定，政府在下列情况下，必须承担诉讼责任：

（1）政府行政机关违法拘留、罚款、吊销许可证、责令停产停业，没收财物。

（2）政府违法限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结。

（3）政府侵犯法律规定的经营自主权。

（4）政府行政机关拒绝颁发许可证和执照。

（5）政府行政机关不履行保护人身权、财产权法定职责。

（6）政府行政机关没有依法发给抚恤金。

（7）行政机关违法要求履行义务。

（8）行政机关侵犯其他人身权、财产权。

在中国，判断政府行政机关具体行政行为是否承担行政诉讼责任的标准在于：

（1）行政机关作出的具体行政行为的证据是否确凿充分。

（2）行政机关适用法律法规是否正确。

（3）行政机关的行政行为是否符合法定程序。

(4) 行政机关是否超越职权。

(5) 行政机关是否滥用职权。

(6) 行政处罚是否显失公正。

依据《行政诉讼法》,行政机关的具体行政行为有下述任一情形的,如主要证据不足,适用法律、法规错误,违反法定程序,超越职权,滥用职权的,可以判决撤销或部分撤销,并可判行政机关重新做出具体行政行为。行政机关不履行或者拖延履行法定职责的,判决其在一定期限内履行。对行政处罚显失公正的,可以变更。

政府的侵权赔偿责任

在民主政治体制下,政府并非是超然于社会之上,享有特权的某种神物,而是作为为公共利益服务、为公民服务的公法人。政府具有权力能力和行为能力,是法律关系上权利义务的主体之一,当政府机关的行为侵害人民权利时,应像其他法人组织一样承担侵权赔偿责任。在现代法治国家,政府侵权赔偿责任均被不同程度地得以确立。我国《宪法》规定:"由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利"。《行政诉讼法》规定:"公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的,有权请求赔偿"。1994 年 5 月 12 日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议正式通过《中华人民共和国国家赔偿法》,标志着我国正式全面实施政府侵权赔偿责任制度。

从历史上看,政府侵权赔偿责任的确立,是第一次世界大战以后的事情。在 19 世纪 70 年代以前,由于受国家绝对主权论、国家无过失论及不能违法论、国王不能为非的普通法的影响,政府不承担侵权赔偿责任。在此阶段,政府官员职务侵权行为侵害了人民的权利,由政府官员自负责,受害人按照民事侵权法或普通法的规则,向有过错的政府官员索赔。由政府官员自己承担赔偿责任,无论是从理论上,还从现实中看,都是不公正的。因为普通公民为自己利益而活动,他是自己行为的得益人。政府官员为公共利益而活动,社会得益于他的行为。行政法学家施瓦茨认为:"低级官员通常工资很低,要求他承担履行职责所固有的风险,用自己的钱赔偿受他的侵权行为损害的人,那也是不公正的。把政府官员的地位与普通公民的地位相提并论将会导致不公道的后果。"从另一个层面来看,由政府官员个人承担赔偿责任将无疑会严重损害政府官员从事公务活动的积极性和主动性。因为政府官员履行职务越不积极,他本人就越安全;履行职务越积极,他面临的风险越大,如此产生的后果是"慑于这种责任的威胁,行政官员就不敢按公共利益的要求……果断地履行职责"。事实上,由于政府公务活动过失

所引起的损害往往比较严重，而公务员个人财力有限，令公务员承担侵权赔偿责任不但不公，而且公民（受害人）的权益也不能得到充分救济。

从20世纪20年代起，政府的赔偿责任得以全面确立，主要表现为：一是政府赔偿责任作为一项原则和独立的法律责任已经确立；二是许多国家均制定了国家赔偿法。《1919年德国魏玛宪法》第131条规定："官吏就其所受委任之职务行使公共权力，而违反对第三人之职务上的义务时，原则上由该官吏所属的国家或公共团体负其责任但对于官吏有求偿权，上述损害赔偿，得以非常司法手续求之。"这是世界上首次通过国家大法规定的赔偿责任。自此以后，许多国家制定了专门的国家赔使法，规定了政府的侵权赔偿责任。

进入20世纪中叶以后，政府的侵权赔偿责任呈现出不断加重和扩张的趋势，这主要表现在：逐步扩大了政府赔偿责任的范围，政府赔偿的范围覆盖了几乎所有的行政领域；通过扩大对政府官员过失的解释，扩大过失的范围，减轻受害人的举证责任而放宽了政府赔偿的条件；建立了客观过失的概念，只要公务员管理不完善，有缺陷，即构成过失，国家应承担赔偿责任；确立了无过错责任或结果责任原则，作为过错原则的补充等。

政府在什么样的情况下，依何种归责原则，对何种行为承担多大程度的赔偿责任，在世界各国因政治体制、法律规定之不同，也有差异。依据我国国家赔偿法的规定，政府的行政赔偿是国家行政机关和行政机关工作人员在行侵职权时，违法侵犯公民、法人或其他组织的合法权益造成损害时，所承担的法律责任。据此，政府承担赔偿责任须符合下列要件：

（1）损害必须是行政机关和行政机关工作人员的行为造成的。经国家法律、法规授权的组织或行政机关委托的组织违法行使职权造成损害的，政府也必须承担赔偿责任。

（2）损害必须是行政机关或行政机关的工作人员行使职权时造成的。

（3）损害必须是违法行为造成的。

（4）损害必须是现实的、已经产生的或必然产生，即损害与违法行为有直接联系。

13.5 公民参与责任的维护

一个好的社会基本上是由良民与良官所构成的。政府治理的过程，并非政府单方面行使权力的过程，而是政府与公民的互动过程。有好的国民，才有好的政

府。一般而言，政府本身是不易从内部主动地改造，政府的为善与为恶，尽责与失职，在很大程度上视国民是否尽了合理的、相当督促的作用。因此，在谋求公共部门责任问题上，公民的参与是十分重要的。

公民参与公共管理的过程，可以实现以下几个方面的目的，并直接促进公共部门的责任：

(1) 公民的参与可以反映公民的需求与偏好，使行政部门的政策与行为能与社会中的大多数公民的需求相契合，回应公民的需求。公民参与可以提高政府的代表能力和回应力；

(2) 公民参与使公共管理者知晓公民对公共组织绩效的评估意见；

(3) 参与也向公民提供了信息，这些信息有助于公民作出判断：政府应该做些什么；

(4) 参与促使政府的改善，增强公民对政府的信心，亦增强对政策合法性的认同和支持。

在各国实践中，公民参与的形式多种多样，在促进政府责任方面，现存的主要机制包括：

公开听证（Public Hearing)。在涉及公共利益和公民利益的政策、规划和决策上，举行公开听证，广泛听取社会公众和相当利益群体的意见，以保证政策、规划、决策更符合民意，更符合公众的利益。

民意调查（Polls)。公共的意见是十分重要的，在民主社会更是如此。民意反映了公民对政府的期待，对政府政策的评价，对政府行为和绩效的评估，这是构成政府责任的基础。因此，进行民意调查是促进政府责任的基础工作。民意调查虽然十分重要，但并不能替代公共管理者的理性判断。

咨询委员会（Advisory Committees)。在许多国家，如美国，联邦政府设立各种各样咨询委员会。吸收外界人员参加咨询委员会，可以发挥十分重要的作用，如加强公民与政府的联系，改善行政机关和外界的关系；可以扩大行政机关作出合理决定的范围；可以利用外部专家的知识，使决策更加科学化。

利益群体（Interest Groups)。任何社会中，都不同程度地存在着各种形式的利益集团，作为非官方组织它是体现个人与国家之间媒介功能的基本途径。虽然利益集团并不一定完全代表公共的利益，但在一定程度上有能力将成员的愿望转变为政治需要；同时亦可起到监督政府的作用。在西方国家，没有利益集团的协助，政府的许多业务很难进行。他们督促通过某些法律，同时又通过另外一些法律；他们提名和选举政府官员来办理他们喜爱的事务。但另一方面，利益集团的观点往往是狭隘的，甚至是自私的，因而常常牺牲公共的利益。

此外，公民防止政府官员的专横违法，除了前面讲的还有许多方法，如在选举时参加投票；自己可以出任公职，施展政治抱负；对政府提出批评、建议；可以举报政府官员违法失职行为等。

有好的愿望不一定有好的现实。公民参与取决于许多条件，一个有效的公民参与系统，必须包含几个相互影响的要素：

（1）公民的主体性。在一个社会的治理体系中，必须真正确立公民的主体地位，政府的正当性和合法性要有公民的同意。在一个公民不具主体性的政府里，公民参与必然是形式主义的。

（2）知情的公民。公民要具有参与公共事务处理的能力。一个参与的公民必须具备公共事务相关的知识与资讯，行政机关应保障公民的知情权，使公民具有获取信息的可能，具备参与的能力。另一方面，公民的态度十分重要。如果大多数公民都抱着政府去做应该做的事情，而且非要做好的态度，则一切社会活动和公共管理便可大大加强。在某种程度上，政府的擅权跋扈，惟有在公民对公共事务冷淡，在没有尽到控制责任的情况下发生。

（3）参与途径。参与需要参与途径，如果一个社会缺乏公民直接或间接地参与公共事务的途径，那么参与也是不可能实现的。

13.6 公共管理职业与职业伦理

公共管理职业伦理及其重要性

公共管理，不仅关心专业的技术，也重视公共服务伦理道德的追求。在谋取行政责任的过程中，公共管理的职业伦理是十分重要的。前面我们所分析的各种责任控制的机制基本上是外在的，这些机制并不能控制生活的隐秘部分，因为不可能时刻监督公共管理者；此外，外部的控制和制裁只能触及外部的行为，它难以通过使人避免沾染邪恶的意向来控制公共管理者；而且外部控制的代价是昂贵的。外部控制只能守住已获得的成果，但却不能为社会提供最大限度激励人们获取更大胜利的可能，它亦不能鼓励高尚的公共官员的出现。显然，只依靠法律和外在的控制，无法创造或强化一种更好的公共管理秩序；促进负责任的行动，要求有义务和职责的意识；没有道德的公共管理亦是不可持久的。在此，公共管理职业伦理的作用便显现出来。

公共管理的职业伦理，它指的是公共管理中一些有约束性的价值观，一些在公共管理领域不可取消的标准和人格态度。我们承认公共管理者是人，作为个人，我

们要求他们应具备一般人做得到的道德。但作为一个职业,公共管理有其更高的职业伦理要求。因为公共管理者肩负着更大的公民信托。更重要的是,我们认为公共管理者和一般公民的美德与恶德,其重要性是不同的。公共管理者的恶德能使千百万人遭受不幸,而其美德能使广袤地域幸福安宁。普通公民的美德通常只能影响他周围有限的范围,而公共管理者的美德随着他管辖区域的大小而增加。

我们知道,伦理和道德并不能完全解决公共管理领域的许多问题,但它可以提供单靠外部控制所不能得到的东西:即内在取向的改变,改变人的心态乃至心灵,以及由一种错误的行为向一种新的行为方面的转变。从某种程度上而言,改革便是"革心"。

公共管理的职业伦理

公共管理之伦理,传统上缺乏基本的框架,也没有任何典范的存在,因此行政学家瓦尔多(Dwight Waldo)认为行政伦理的现状是比较混乱的。此种状况,随着公共管理学者的重视和公共部门对伦理的关切,逐步得到改善。事实上,由于文化的差异,要确立一套适用于一些文化的公共管理的职业伦理是比较困难的,但这并不意味着公共管理的职业伦理不存在共同性的东西。事实上,在世界上一切民族当中,他们在其发展的过程中都确立了一些共同的价值准则、伦理标准,我们可以称之为黄金法则,如对生命的尊重、诚实、公正、廉洁、负责等。此外,民主宪政的价值和原则,如公共利益。个人权利、正当程序、责任等,也为公共管理的职业伦理奠定了基础。近几十年来,越来越多的国家和政府、职业性的公共管理组织制定和颁布了公共管理的职业伦理法典和规定。

在我们看来,公共管理职业伦理最主要的在于以下几个方面:

1. 提供公共福利

所有职业的公共组织都不是为谋求自己的利益而工作的。它们的存在具有崇高的社会、社群或全球的目的。公共组织的行为不能损害普遍的人类价值,而应促进这些价值。这包括:满足公民合法和合理的需要;促进公共利益;改善人民的生活质量;避免或尽量避免其行为给公民造成的损害;使人民能够享受到公共服务带来的好处。

2. 忠实地执行法律

法律如果得不到执行,它便没有任何意义。没有意义的法律是对政府的嘲弄。不确定性和不可靠会做坏政府的信誉,武断会导致权力的滥用和腐败。如果法律得不到执行,秩序便会让位于混乱。人们喜欢一个法治的政府,而不喜欢一个凌驾于法律之上的人治政府。因此、公共管理者应该崇尚宪法;尊重立法部门

制定的法律；接受政府的限制；遵守行政的规定；追求正义和公正。公共管理者应该成为宪法和法律尊严的捍卫者，宪法和法律价值的体现者，法律的忠实执行者。公共管理者之所以受到人们的尊重，是因为人们相信他们尊重法律，如果公共管理者执法犯法，那又怎能期望普通公民遵纪守法。

3．承担公共责任

公共管理区别于私人管理的一个重要方面在于私部门在法律的限制下为自己负责，在公共管理领域公共管理者要为公共负责，要为其行为负责，要为其应该做但又没有做的事负责。公共管理者有义务追求公共利益和实施法律而不管遇到何种困难。他们的行为不仅仅代表自己，更代表着公共，这便是公共责任。具体而言，公共责任要求：公共管理要成为公共利益的保护者，公民财产和公共财产的保护神，他们要像对待自己私人事务那样精心对待公共的事务；公共管理行为要尽可能的公开和透明；公共管理者有义务了解政府政策、法律的意图，并有义务向公民解释报告和宣传；公共管理者要诚实信用，要致力于建立公民与政府的信任关系，而不能说谎、欺骗、愚弄公民；公共管理者要回应公民的需求。

4．为社会树立典范

公共管理职业，之所以是公共的，也是因为它的一言一行都受到公民的关注，公共管理者是一个公众人物，其言行对社会起着示范的作用。在私人生活领域可以接受的行为可能是公共领域所不能容忍的行为。政府如果要想改变公民的行为，它本身就必须通过实践为公众树立榜样。公共管理者要为公众树立一个追求崇高理想，具有各种美德，具有人情和人性，节俭等特征的道德人格。

5．追求专业的卓越

公共管理是一门职业，公共管理者便应该成为出色的职业工作者，追求职业的卓越，他们要有奉献于公共服务的精神，并将此作为自己毕生的职业，有职业召唤的精神；他们应该始终不渝地学习，掌握公务职业所需的知识、技能；应该通过研究、试验、创新促进职业艺术的发展。他们应该提高公共政策制定的能力；应该采取企业式管理的方式，以更经济、更有效率、更有效能的方式提供公共服务；他们应该与各种各样有损职业声誉的官僚现象作斗争……。总之，要在追求职业卓越的过程中确认自己的价值。

6．促进民主

民主不仅是一种政治制度，也是一种公共管理的价值，更是一种公共管理的方式。在公共管理领域，民主的公共管理要求公共管理者要改变主仆关系（the master-servant relationship），要将自己视为为公众提供服务的仆人；公共管理者要致力于维护公民的权利和自由，而不是限制公民的权利和自由；公共管理者在

制定政策和决策时要广泛地听取社会大众的声音；要鼓励、尊重公民的参与，并为公民参与公共事务创造条件；公共管理者要反对一切对民主制度造成损害的行为；要超越特殊利益集团的利益。

公共管理伦理的实现

在公共管理领域，保持和提升公共管理的职业伦理并非是一件容易的事情。经验表明，公共管理伦理的提升，固然需要倡导和公共管理的自觉性，但仅此是不够的，它需要将伦理建设与公共管理有机结合起来。

近十几年来，OECD国家致力于公共管理的伦理基础设施（an ethics infrastructure）建设，在此方面取得了许多经验，值得借鉴与学习。具体而言，促进公共管理伦理的实现，有赖于以下几个方面因素的相互作用：

1．政治承诺

如果没有政治承诺的支持，公共管理伦理的倡导便不可能获得成功。政治承诺通常是通过政治言论加以表达，通过政治领导者树立榜样加以证明，通过分配适当的资源加以支持。政治领导者（民选的官员）在促进道德方面发挥重要作用，首先，作为政治家，他们有义务向其选民负责；作为立法者，他们掌握着必要的权力实施他们的要求。作为个人或群体，政治领导人可以通过树立良好的道德典范促进伦理的行为，通过自身的榜样消除公众的怀疑和不信任。

2．立法框架

立法框架乃是为公共管理者确立道德标准，并强制其实施的法律和规章。在促进公共管理伦理方面，它发挥着控制的功能。

3．负责任的机制

法律固然重要，但更重要的是需要一套行政的政策和程序，即负责的机制，来控制公务员的日常行为。如一套行政程序，对绩效的评估和审计，协商机制和外部控制（立法或司法）。理想的责任机制在于使公务员不道德的行为更容易发现并得到控制。

4．行为准则

在公共服务领域，行为准则既可以是法律的文件，亦可以是纯粹的行政宣言（Administrative Statement）。行为准则是对公共服务的价值的陈述，是对公共服务角色的描述，它包含着公务员的责任、义务。行为准则应该能够明确地指导公务员的行为。

5．职业的社会化

职业社会化是公务人员习得公共服务的伦理、价值、道德和行为准则的过

程。主要的社会化机制包括教育、培训以及高级领导的良好表率。

6. 公共服务的条件

改善公共服务的条件对于公共管理伦理的提升十分重要。公共部门应该在公务员的录用、晋升等方面体现公平和公正,应该为公务员提供较好的工资和待遇。

7. 建立协调伦理活动的组织

为了促进公共服务的伦理,有必要建立一个负责公务伦理的机构。这个机构可以扮演不同的角色,如监督者(watchdog),监督、调查公务人员不道德的行为;咨询和建议者,为公务伦理建设提供建议和咨询;促进者,通过教育、宣传等活动积极促进伦理建设。

8. 公共参与与监督

实践证明,公众的参与与监督是反腐败、反对不道德行为的强有力的手段。

本章小结

1. 公共责任是公民对政府的良好期待,具有回应性、弹性、胜任能力、负责任、正当法律程序等多种意涵。民主政治是责任政治。公共责任的实现有赖于一套责任机制。

2. 行政控制是实现行政责任的重要途径。科层制本身便是一个责任机制;行政监督权的行使、行政监察、审计、行政复议均是有效的行政控制机制。

3. 立法控制是实现行政责任的政治途径,其主要是通过议会对行政机关的监督来实现的。在中国,人民代表大会制度是保证行政责任的主要制度。

4. 司法审查和司法救济乃是保证行政责任最有力的手段和机制。它主要是通过司法机关追究政府诉讼责任、侵权赔偿责任的方式来实现。

5. 公民参与是实现行政责任的基础。

6. 公共管理的职业伦理对于责任的实现必不可少,因为行政责任最终取决于公务人员伦理的自觉性。

关键术语

责任　　责任机制　　行政监督　　行政监察　　行政复议　　立法监督

司法审查　　行政诉讼　　行政赔偿　　公民参与　　听证制度　　职业伦理

复习思考题

1. 公共管理责任的性质和内涵是什么?

2. 如何理解民主政治便是责任政治?

3. 分析维持和实现公共管理责任的主要困境。

4. 何谓责任机制，实现公共管理责任的主要机制是什么?

5. 如何通过公共管理本身落实责任?

6. 立法控制的主要途径和方法是什么? 公共管理的立法控制可能遇到哪些问题?

7. 在中国，权力机构对政府监督的主要方式有哪些? 权力机构的监督遇到哪些主要的困难?

8. 如何理解“没有救济，便没有权利”?

9. 分析公民参与与公共管理的关系。

10. 如何理解公共管理职业伦理的性质。

11. 公共管理职业伦理的基本精神和要求是什么?

12. 美国第一任总统华盛顿曾对前来求一官半职的好友，讲过这样一段引人深思的话：“您是我和我家人非常要好的朋友，但我与您的私交对此事（谋取官职）恐怕没法帮上忙。我不是乔治·华盛顿，我是美国总统；就华盛顿个人立场而言，我可以为您做任何事情，但是，就总统职位而言，我无能为力。”你是如何理解这段话的? 作为公共管理者，我们如何区分个人行为与职务行为，个人利益与公共利益?

阅读材料

美国公共行政学会（ASPA）的公务伦理法

美国公共行政学会（American Society for Public Administration，简称 ASPA）于 1985 年 3 月 27 日发表了十二条公务伦理法则，该法则内容为：

(1) 公务员执行职务，应表现出最高标准的清廉、真诚、正直、刚毅等特

质，以激发起民众对政府的信任。

(2) 公务员个人不得运用不当的方式，去执行职务而获得利益。

(3) 公务员不应有抵触职务行为的利益或实际行为。

(4) 公务员要支持、执行、提升功绩用人及弱势优先（affirmative action）计划，确保社会各阶层适合人士，均能获得服务公职的平等任用及升迁机会。

(5) 公务员要消除所有歧视、诈欺、公款管理不善等行为，并负责对主管此事的同仁，在困难时给予肯定支持。

(6) 公务员要以尊敬、关怀、谦恭、回应的态度，为民服务，并体认为公众服务要高于为自己服务。

(7) 公务员要努力充实个人的专业卓越能力，并鼓励各类公务员的专业发展及服务公职的意愿。

(8) 公务员要有积极态度，及建设性地具有开放沟通、创造力、奉献、怜悯等精神，去推动机关组织及实务运作的职责。

(9) 公务员要自尊，并保持公务机密。

(10) 公务员在法律授权内的行政裁量，去增进公共利益。

(11) 公务员要能随时处理新兴的问题，以及以专业能力、公正、无私、效率及效能，去管理公共企业的能力，并视作个人负责任之职责。

(12) 公务员要尊敬、支持、研究有关界定行政机关、公务员、服务对象、全国民众，四者相互之间关系的联邦和各州的宪法与法律。

美国公共行政学会 1994 年又修订如下：

美国公共行政学会之设立之目的，是为了提升公共行政的科学、过程和艺术。本会确认其责任在于发展会员的专业精神，通过以下范例来提升公共服务伦理原则的公共自觉性。基于上述理由，学会会员承诺致力于下列原则：

1．为公共利益服务

基于为公众服务高于为己服务的信念，本会的会员愿致力于：

(1) 谨慎行使裁量权以促进公共利益。

(2) 反对任何形式的歧视及骚扰，并提倡弱势优先的原则。

(3) 确认并支持大众了解公共事务的权利。

(4) 引导公民参与政策决定。

(5) 谨慎运用同情、仁慈、公正和乐观的精神。

(6) 以完整、清楚及易于了解的方式回应民众的需求。

(7) 协助民众与政府交涉。

(9) 为决策可能不普及而预做准备。

2．尊重宪法及法律

基于尊重、支持并研究有关界定政府机关、公务人员及所有公民责任的政府宪法和法律。

（1）了解并应用有关专业角色的法律和规章。

（2）努力改善及改变具反效果或过时的法律和政策。

（3）努力消除违法的歧视。

（4）借由设置及维持坚强的财务和管理控制，并且支持审计和调查等行动，以防止所有对公共财产的不当管理。

（5）尊重及保护特殊资讯。

（6）鼓励及促进政府体制内合法的异议行动，并保护公务人员挺身揭发弊端的权利。

（7）促进平等、公正、代表性、回应性和正当程序的宪政原则，以保护公民权利。

3．展现个人正直的一面

基于对所有行为表现出最高标准，以鼓舞公众对公共服务的信心与信任。

本会的会员愿致力于：

（1）维持正直和诚实，并且不为贪图升迁、荣誉或个人利益而妥协。

（2）确信其他会员接受信托，而表现于其工作及贡献。

（3）积极自我防卫，以避免利益冲突的发生，例如：任用私人、不当在外兼职、滥用公共资源或收受礼物。

（4）尊敬长官、部属、同仁及大众。

（5）为自己的过错负责。

（6）执行公务时不偏私个人党派。

4．促进伦理的组织

基于强化组织能力，以应用伦理、效率和效能，为公众服务。本会的会员愿致力于：

（1）提升组织开放沟通、创造及奉献的能力。

（2）服从机关对公共利益的忠诚。

（3）建立行政程序以提升伦理行为，并维持个人和组织对其行为负责任。

（4）提供组织成员发表异议的行政管道，确保正当的程序，并保护其免于遭受报复。

（5）提倡功绩制的原则，以避免专断妄为及任性的行动。

（6）通过适当的控制和程序，以保进组织负责任的行为。

（7）鼓励组织采用、发布及定期检视伦理信条，并视之为生活化的文献。

5. 努力追求专业卓越表现

基于扩展个人能力，并鼓励其他会员的专业发展。本会的会员愿致力于：

（1）提供支持和鼓励，以提升专业能力。

（2）能够随时处理新兴议题以及潜在问题，并视之为个人的职责和责任。

（3）鼓励其他会员，通过其生涯参与专业活动及组织。

（4）拨出时间接见学生，并提供课堂学习和公共服务实务的对话桥梁。

（资料来源：American Society for Public Administration。）



Appleby, Paul H, 1952, Morality and Administration in Dmocratica govern-Ment. Louisiana state University Press.

Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government" Public Administrative Review, VOL. 1 NO. 4 Summer 1941.

Fesler, Jams W and F. Kettle, 1996, The Politics of Administrative Process Chatham House Publishers, Inc.

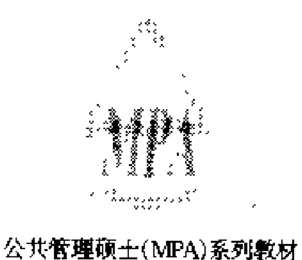
Rohr, John. A., 1989, Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Velue, New York : Marcel Dekker.

Rosenbloom, David H, 1997, Public Administration, 4th ed., New Yorke : McGraw-Hill.

Rosen, Bernard, 1989, Holding Government Bureaucratic Accountable, New York: Praeger.

Starling, Grover, 1987, Managing Public Sector, 3red., Chicago, Illinois: Dorsey.

张成福，《责任政府论》，载《中国人民大学学报》，2000 年第 2 期。



第 14 章

企业型政府与政府再造

自从20世纪80年代以来，为迎接国际化和国际竞争的挑战，解决越来越复杂的国内社会问题，化解政府的各种弊病，世界各国均开展了大规模的政府改革或政府再造运动。这一运动波及亚洲、欧洲、美洲、大洋洲以及非洲，正如行政学者凯顿所言，一个行政改革的新时代来临。

与80年代前的改革不同，这轮改革的主导理论是企业型政府理论，主张师法企业，强调创新、积极、弹性来改造传统的官僚体系，将企业经营上重视成本、品质、顾客满意等策略注入政府运作之中，使政府运作更有效率、更具品质，从而成为一个“具有企业精神的政府”。

本章分析了政府再造的背景，探讨了企业型政府的意涵，分别对主要国家的政府再造作简单介绍。最后探讨了中国政府再造问题。

重点问题

- 政府再造含义与当代政府再造的背景
- 企业型政府的含义与企业型政府的特质
- 企业型政府的实现策略

- 国际政府再造的做法与经验
- 中国政府再造的前景

14.1 政府再造的内涵与背景

政府再造（Reengineering Government）一词，与行政改革、新政府运动等概念，成为目前公共管理理论及实务界共同关注的焦点。那么，何谓政府再造，它与传统的行政改革又有何区别呢？在此需要予以说明。

再造的意涵

“再造”一词是美国管理大师汉默和钱培（Hammer and Champy，1992，1995）提出来的，依他们的观点，“再造”是对组织流程（Process）的基本问题进行反思，并对它进行彻底的重新设计（Radical Redesign），以便在成本、质量、服务和速度等衡量组织绩效的重要尺度上取得剧烈的（Dramatic）改善。在此定义中，主要观点为：

（1）剧烈性（Dramatic）。再造带来的并非是微不足道的改善或进步，而是要使组织绩效实现大幅度的突破。

（2）彻底的（Radical）。再造并非改进现有状况，而是重新创造，深入到事物的根基。

（3）流程（Process）。指一组结合一起的能为顾客创造价值的机关工作。

（4）重新设计（Redesign）。重新设计组织过程。

同时，汉默（1995）认为，再造的一些错误观点要予以纠正：

（1）再造并不是缩小规模（Downsizing）。缩小规模意味着缩减工作或人员，以减轻财政负担。再造是从头开始重新设计工作，再造要裁减的是工作，而不是岗位或人员。

（2）再造不是组织重组（Restructing）。再造的中心工作是工作如何做，而不是机构如何设置。

（3）再造不是取时髦和预期的灵丹妙药，再造是一项彻底的新原则，推翻以层级节制和专业分工来设计工作的理念。

（4）再造是一革命。这场革命基于从头至尾的整个过程（End to End Process）和为顾客创造价值上。

政府再造

传统上的行政改革，大多将改革的注意力集中于人员精简、组织结构调整以及组织的自我更新（Self-renewed）。然而由于行政组织的惰性，行政改革往往很难取得成效。另一方面，传统的行政改革由于关注行政组织内部管理的简化（Administrative Simplification），而忽视了政府与环境的关联，也往往使改革处于不推不动、推亦不动的境地。

"政府再造"一词，在很大程度上标明了现如今人们在行政改革问题上的观念更新。依德国行政学者塞顿托夫（H. Siedentopf）的观点，政府再造应包括现代行政国的概念，也就是通过"再造工程"去重塑社会，以引导、管制及控制经济、社会的发展。政府再造不只是注意政府在量方面的成长，而更重要的是质的方面的改变。在我看来，"政府再造"一词更能标明我们这个时代政府改革的本质，即政府改革将涉及改变国家与社会、政府与市场、政府与市民、政府与企业诸多关系的调整，涉及政府治理的观念、结构、方式和方法的变革；既涉及政府内部组织、运作程序的调整，更涉及外部关系的调整。在这个意义上，正如邓小平所言，它是一场革命，一场对政府自身的革命。

政府再造的背景

当代世界各国的政府再造，有其深刻的政治、经济、文化变化的背景，从某种角度来看，政府再造是政府因应外在环境变迁而求适应的一个过程。具体分析，当代政府再造的原因有以下几点。

1．政府角色膨胀

自第二次世界大战后，受国家干预和福利国家观点的影响以及计划经济的影响，政府的职能急剧扩张，政府角色不断膨胀。政府虽然管的事情很多，但是社会问题却同样层出不穷，因而引发人民对政府治理能力的怀疑，也就是所谓的政府失灵问题，政府干了许多自己干不了也管不了的事情。这迫使人们重新思考并调整政府的角色问题。

2．财政状况的恶化

工业化国家向福利国家的发展，政府支出不断膨胀，这需要有良好的经济环境和财政能力的支持，然而，从70年代石油危机之后，影响了经济的繁荣和发展，这对政府的财政构成了巨大的压力，各国面对日益庞大的债务负担，纷纷寻求开源节流、平衡预算之道。由于人民的纳税负担较重，仅依赖增税以缩减预算赤字有困难，因此，通过改革政府以控制财政赤字，便成为一个可行的手段。

3. 新“右派”意识形态的影响

针对国家干预和福利国家政府的弊病，以公共选择为代表的新右派（New Right）对此进行不断的抨击、他们认为政府失灵不亚于市场失灵，强调市场机制，主张将政府的角色、功能和规模缩小，主张通过市场机制提供公共服务。几乎英、美、加、新西兰、澳大利亚、德国均受这股思潮的影响，以至于公共选择、委托代理人理论、交易成本理论成为这些国家政府改革的理论基础。

4. 国际化与国际竞争的压力

20世纪历史发展的一个显著特征在于国际化。国际经济自由化趋势所造成的竞争压力日渐加剧。国际经济竞争的压力迫使一个国家的政府不仅必须和它国的法律制度和政策相协调，而且必须以更有效率的方式，以更强的能力应付复杂多变的经济环境。除此之外，政府还必须提出前瞻性的经济和社会政策，以面对市场的竞争。

5. 官僚主义和民众对政府的不满

几乎世界上所有的政府都不同程度地患有官僚病症。墨守成规、不负责任、衙门作风、繁文缛节、官样文章、形式主义、滥用权力、腐败，诸如此类的问题的存在，极大地损害了政府的公信力，导致了政府的“信任赤字”，甚至于“合法性危机”，为重振政府的威信，“去官僚化”便成为各国改革的一个重要内容。

14.2 企业型政府的基本理念

自20世纪80—90年代以来的各国政府再造，均有一个显著的特征，即企图将政府形塑为一个企业型政府，那么，何为企业型政府？企业型政府实现的策略为何？在现实中它又有何限制呢？

企业家、企业家精神与公共企业家

企业型政府（Businesslike Government），严格来讲，应该是具有企业家精神的政府（Entrepreneurial Government）。那么，何为企业家与企业家精神呢？

“企业家”（Entrepreneur）一词，最早来源于19世纪法国经济学家萨伊（O.B.Say）。依萨伊的观点，企业家并非专指私营部门的从业者。企业家是能够将低产值的经济资源转移至较高的生产力领域，并获取较大丰收者。换句话说，企业家精神，也就是应用创新的方法使用资源，以使生产力及效用最大化。

按萨伊的观点，企业家及企业家精神均不是出现在私营部门，即使是政府、

非营利组织的从业者，如果具备上述观念及做法，亦符合企业家的条件，因此，所谓公共企业家（Public Entrepreneur）是指政府部门内部，有效促使资源最大化，而又达到效率和效能的公共管理者。

20世纪50年代，经济学家熊彼特（J.A.Schumpeter）认为，经济发展的原动力在于"企业家精神"（Entrepreurship），亦即创新。在熊彼特观点的影响下，一些公共行政学者认为公共企业家是在政府领域，生产、设计以及执行创新理念的工作者（Linden，1994）。

公共行政学者刘易斯（E.Lewis，1984）在《政府企业精神：官僚政治权力的理论》一书中曾说明了公共企业家的五个基本特征：

（1）公共企业家善用组织内部的资源及力量，实现公共目标。

（2）公共企业家专精某些社会关注的领域，他们善于应用传媒、国会听政，以及其他各种会议，倡导其专精的领域，在"理"与"势"方面，成为某些公共政策的代言人。

（3）公共企业家会积极运用组织中的影响力，争取成功，而非消极坐视官僚体系成为腐败无能的来源。

（4）公共企业家善用民意市场（Public Opinion Market），塑造"舍我其谁"的形象。企业型官员不但擅长突显问题的重要性，亦善用自己的知识与能力，塑造专业形象，以及民众对其解决问题的信心。

（5）公共企业家会设法扩展专属的公共政策的范围。

企业型政府

所谓企业型政府，系指政府部门由一群富有企业家精神的公共管理者组成，他们能够运用各种创新的策略，使原本僵化的官僚体制恢复活力，并有效运用资源提高政府的效率。简言之，凡是能够运用创新策略，有效运用资源，实现高绩效的政府即为企业型政府。

企业型政府，并不是要将政府变为企业，像企业那样运作，而是认为政府必须在市场导向的观念下，引进竞争机制，运用创新策略。

企业型政府的基本特征，可以从以下几个方面反映出来：

（1）重视成本效益关系。企业型政府改变过去只关心投入而不关心产出的做法，强调政策、规划、项目的成本效益关系，要求以最小的投入，获取最大的效益。

（2）强调顾客导向。政府的公共服务的提供应有强烈的当事人取向（Strong Client Orientation），施政目标应以公民的需求为考虑，视顾客为关怀的对象，强

调对顾客负责，并以顾客满意为衡量公共服务质量的标准。

(3) 强调市场机制，重视选择和竞争。主张通过市场机制的发挥，提供公共服务；使民间机构与政府共同生产，提供多种选择机会。

(4) 授予权能。企业型政府主张给予公共管理者以行政自由裁量权来完成计划，由于创新的政策与管理，必须使公共管理者充分了解其工作目标，这意味着裁量权的扩大，同时也包含着支持与容忍错误。

(5) 创新与改革。创新乃企业型政府的主要特征。企业型政府要求解除规则枷锁，打破结构惯性，活化官员思维。主张公共企业家运用各种创新策略达到管理的目标。

如前所述，企业型政府的最大特征在于运用各种创新策略达到公共目标，学者也曾总结了公共企业家的创新策略。

(1) 创造新任务。多元价值的民主社会中，人民的需求往往是不一致的且相互矛盾冲突的，而立法部门的妥协方案，更使行政机关无所适从。因此，行政人员应该主动体察民情，发掘民众的需求，运用适当的行政裁量权，创造机关的时代任务，以拉近与民众的距离。

(2) 主动发掘机会。具备企业家精神的行政人员，对环境的变化、人民的好恶保持高度的警觉心，能够及时掌握公共服务市场的机会，预防危机的发生。公共管理者就像竞争市场中的企业家，有着敏锐的市场洞察力，能够及时引导市场消费，开创具有竞争力的服务或产品。

(3) 勇于承担风险。创新的活动必然伴随风险，成功的企业家不会因为害怕失败的风险而裹足不前，他们有承担风险的勇气和精神。勇于承担风险的公共管理者，拥有更宽阔的创新空间，虽然创新的想法或做法可能会带来短期的风险损失，但却是公共管理者长期发展的根本所在。

(4) 行政首长的支持。任何组织的变革都需要机关首长的配合，行政的创新更需要行政首长的支持。特别是那些攸关行政首长政绩的创新计划，行政人员必须以耐心和毅力，剖析利害得失，使计划得以贯彻执行。

(5) 建立外部联盟，组织内部团队。企业型政府的创新改革活动若无机关外部和内部的密切配合，则难以成功。对外必须寻求相关部门和机关团体的协助，缔结工作的联盟，互相支援。对内必须争取内部组织成员的认同，通过工作团队的形式，同心协力地达成预期的目标。联盟的建立，有助于化解政治面的压力；而团队的组成，可以培养工作人员的责任心，有助于激发士气。

(6) 善用舆论压力。在现代民主社会中，舆论和传播媒体的影响力是非常大的。成功的企业型官僚应善于运用这一力量，创造有利的舆论气氛，以协助政府

改革计划的推行。

(7) 具有说服力的领导风格。企业型政府的领导者往往具有独特的个人领导魅力，能够向民众说明其施政的远景，进而取得民众的信任和支持。企业型政府的领导者能够说服和引导所属成员抛弃个人成见，使之为共同的目标而努力。

(8) 组织文化的塑造。企业型政府的再造工程，必须以创新取向的组织文化为根基，通过组织文化的相互影响，使改革计划得以延续和贯彻，使为民服务的价值观念得以确立。

14.3 企业型政府的实施策略及其限制

关于企业型政府的再造策略，奥斯本和盖普勒两人曾提出了政府再造的十项策略（Osbore, 1993)，兹分述如下。

(1) 导航性的政府。政府的职责在于规划远景，建立发展的方向和机关的使命与目标，并从中担任催化剂的角色，而实际推动的工作则可交由民间来执行。这种由政府规划政策并予以辅导协助，民间组织负责提供服务建设的分工，不但能整合国家与社会的力量，更能发挥各自的特长，达到事半功倍的功效。

(2) 竞争性的政府。公平的市场竞争，有助于提高公共服务的品质。政府应该扬弃过去公共服务的独占心态、鼓励民众参加提供公共服务，而由顾客进行裁判和选择，如此就可刺激政府机关改进其管理方法，提高服务水平与服务品质。

(3) 任务导向的政府。照章办事虽然是政府官僚体系的主要特征，但却带来了守旧刻板、繁文缛节、无效率等弊端。政府固然要依法行政，但更要使民众得到福祉，在合法的范围内，行政机关的运作应以目标和任务为导向，发挥创造性，以弹性、高效、便捷的方法完成其任务。

(4) 结果导向的政府。官僚体系的通病之一就是事前审慎评估计划，事后则草草了结，这种本末倒置的做法，常常使机关的运作绩效大大降低。企业型政府强调工作的实际结果，预算和绩效并重，通过明确的绩效标准奖励成功，并从失败的经验教训中继往开来。企业型政府通常运用绩效管理和全面质量管理的方法，以实际的结果为工作的重点，建立以结果为导向的管理体制。

(5) 顾客导向的政府。民主政府以创造民众利益、服务民众为目的，从市场的观点来看，就是针对顾客的需要来提供服务。因此，企业型政府的运作应以顾客为导向，检讨并改变传统服务生产与传输的老方法，建立顾客回应系统，及时倾听顾客的意见，满足顾客的需求。

(6) 有企业心的政府。传统的财政理论，强调国家应该如何节俭支出，达到收支平衡。企业型政府则强调如何增加利润的观念，认为应发挥企业经营的精神，进行有效的投资，通过开源，以获取更多的收益，解决窘困的错误状况，达到自给自足的境地。

(7) 分权化的政府。企业型政府讲求分权的管理观念，授权地方政府或派出机关发挥因地制宜的管理作用。对内讲求参与管理的观念，授予部属一定的决定的权力，并通过集体的参与增强组织的凝聚力和向心力，提高组织的生产力和工作效率。

(8) 属于社区的政府。政府应该提供有效的意见表达通道，鼓励民众关心并参与公共事务，只有如此，政府才能确实掌握社会问题，才能真正了解民众的需求，进而对症下药。通过公民的参与和监督，可有助于提升民众对政府施政的认同感。

(9) 预防性的政府。传统的官僚组织习惯于以被动的姿态处理问题，这不但不能解决问题，反而更容易招致民众的怨言。企业型政府重视策略的思考和长期性的规划，能够针对未来可能发生的问题，事先制定对策，因此，危机管理的能力较强，更能做到防患于未然。

(10) 市场导向的政府。现代政府在有限的资源条件下，无法扮演过去无所不包、无所不管的大政府的角色，所以，企业型政府在市场竞争机制下具有资源有效运用的理念，开放公共服务的市场，通过法令的规范和信息的流通，使民间组织共同分担营运的风险，协助政府处理公共事务，刺激政府机关工作效率的提高。

此外，奥斯本和普兰斯特克（Osborc and Plastrik，1997）将上述十项策略加以整合，提出了政府再造的“五C策略”（The Five C's）。

(1) 核心策略（Core Strategy）。政府DNA的首要成分即决定公共系统与组织的目的为何。任何目标不明确或目标过于多元与冲突的组织，皆难以获得高绩效。

(2) 影响策略（Consequences Strategy）。引进市场、竞争、契约外包等观念，加强公务人员之诱因以创造更高的绩效。引进影响的三大途径为企业管理、竞争管理及绩效管理。

(3) 顾客策略（Customers Strategy）。改造组织与顾客之间的关系，了解顾客的需求，变更组织的结构以符合并顺应顾客的需要。

(4) 控制策略（Control Strategy）。将重大的决策制定权从官僚层级体制手中下放至社区。也就是从以往惯用的繁琐法规与命令式的控制，转变为与社区或

执行组织分享任务与职责来达成控制之目的。

（5）文化策略（Culture Strategy）。此处的文化是指员工的价值、规范、态度与期望，目的在于确保每一政府部门的每一位员工均能产生为顾客提供有价值的服务、为顾客服务是他们的工作责任的思想。

企业型政府的确为当代世界的政府再造提出了新的思维。然而，许多学者对企业型政府的限制，均提出了不少有价值的反思。

学者贝龙和戈尔（Bellon and Goerl，1992）对于企业型政府提出四种反思，认为在企业型政府理念中，存在着企业自主性与民主责任性之冲突；公共企业愿景与市民参与价值之间的冲突；企业秘密性与民主开放性之间的冲突以及企业风险承担与民主的公共财处置责任之间的冲突。

学者凯顿亦认为，由于对政治与制度环境的忽视，企业型政府将使改革推动者产生错误假定：将公共管理视为单独功能，而忽略其中包含的政治问题；认为企业之成功经验是好的经验；以大致的营利观点评价行政绩效，将忽视其可能对社会环境造成的破坏。

学者泰瑞（1993）亦提出企业型政府的三项限制：第一，公共企业家偏好问题；第二，公共企业家崇尚变革与创新，然而许多变革与创新未必带来组织的正面发展；第三，公共企业家有反传统的倾向，轻视存在了好几个世纪的价值与信仰。

诸如此类的反思，有助于我们了解企业型政府存在的问题。所谓“泰极否来”，任何事物都不可偏废。

14.4 企业型政府与政府再造实践

世界各主要国家的政府再造，均不同程度受企业型政府理念的指导。从各国改革的实践，我们亦可了解世界各国政府再造的策略、方式以及经验。

美国的政府再造

在克林顿上台以后，即发动“新政府运动”，开始政府再造工作。指定副总统戈尔组织委员会，广泛推进改革。由于受企业型政府理论的影响，美国政府提出了四大原则作为政府再造的行动方向，这四大原则是：

1. 顾客至上，民众优先

给予民众更多的选择并聆听他们的意见：为此要求联邦各机构遵守新颁布的

"顾客服务标准"，加速改善对纳税人的服务；促进公共服务机关间的竞争，逐步消除公营独占事业，统一联邦机构的成本会计标准；创造市场经济活动，推动公营事业私有化；利用自由市场机制来解决问题，以市场机能取代政府的直接管制。

2．删减法规，简化程序

有效简化预算过程：将联邦政府财政收支改为两年预算，允许各部会保留50%当年未用完之行政经费；人事制度分权化：逐步取消繁琐的"联邦人事手册"，简化联邦人事分类制度，并赋予各部会在用人与薪资上更多的弹性；简化联邦政府采购方式：将联邦政府的采购管制从严规定部分，改为指导原则；调整各级行政部门调查官的职责：将从严的作业审查原则，改为以协助促进行政管理；解除过度的管制规章：预定在三年内消除半数以上政府机构的各项管制性规章；授权各州及地方政府：给地方政府以选择权，使之弹性运用联邦政府的管制规定。

3．授予权能，追求成果

充分授权并扩大管理者的权限；联邦公务员必须担负工作成败责任：机关必须设定明确的可以衡量的成果目标，并定期提出成果报告；给公务员提供适当的训练及设备器材以帮助其达成任务目标：为此赋予各联邦机构筹措并运用员工的训练经费，发展联邦政府机关通用的信息科技策略；加强工作环境品质：提高担任公职的均等机会，并促进公务员多样化；促进管理与劳工的合作关系：成立国家合作关系委员会，专门负责管理人员和联邦受雇者之间的合作与联系；发挥领导能力：联邦各机构应有明确的职责，积极推行品质管理的相关训练。

4．节约成本，提高效能

消除不必要的开支：赋予总统更大的裁减政府支出的权力，裁撤不必要的机构，削减过时的计划；扩增联邦政府的征收金额：扩大各部会自行设定规费与运用规费的权力，开放联邦机构委托民间机构追讨政府债务；鼓励投资以提高生产力：允许联邦各机关成立创新投资基金以从事长期性投资；运用企业再造工程的方式降低计划成本：发展全国性的信息系统，以电子政府的方式传送服务与提供信息，行政管理委员会负责协助各部会重新设计更好的施政计划。

从1993年3月至1996年9月，美国全国绩效评估委员会共计提出七本绩效报告，以及数十本机关的建议书及资料。在1996年9月《政府的优势秘密》报告中，克林顿与戈尔指出，联邦政府再造成果，体现了五项政治承诺。

(1) 大有为的政府时代已告终结。到1996年1月，联邦政府共精简了24万名公务员，撤销了2 000多个过时的派出机构，终止200多个执行方案。

(2) 针对政府的内部运作方式，进行大幅度改变。联邦政府节约的施政成本接近1 180亿美元。

(3) 政府以更好的品质服务民众。联邦各机构普遍制定了顾客服务标准，到1996年，联邦政府共有200多个机构执行3 000多种服务标准。

(4) 政府调整其服务的方式。联邦政府删减过时的法规，开始与民间企业建立“协作关系”，到1996年，联邦机构删减的法规厚达1 600页。联邦政府提供诱因，鼓励民间企业与政府合作。

(5) 政府改变其与社区互动的方式。联邦政府授权各州，改革卫生、医疗与社会福利，以便使各州以最佳方式追求改革成果，不再拘泥于繁文缛节。到1996年，联邦政府与地方政府建立了100多项协作关系，由地方居民针对他们最迫切的问题进行改革，政府只负责财政补贴，而不负责实际规划与执行。

英国的政府再造

英国的政府再造方案，主要有效率稽核、财务管理改革方案、续阶方案、公民宪章以及民营化，分别论述如下。

1．效率稽核（Efficiency Scrutiny）

鉴于长久以来政府行政效率不彰，早已为英国人民不满，因此，撒切尔首相执政后，在首相办公室成立了一个“效率小组”（Efficiency Unit），对各行政部门的特定问题，如增进效率、消除浪费等进行小规模调查，其主要目的在于发现、改善政府机关阻碍行政效率的因素，并提出改进的建议。

到1985年，共进行了300项稽核，估计在二至五年内可节省6亿英镑。然而，由于这个小组是由企业家雷尼（Derek Rayner）主持，以及不到十人的文官以任务编组的方式组成，在有限的人力之下，它只能有选择性的对可能发生问题之机关，要求提出稽核报告，因此，并不是全面性检讨所有行政问题，或可以做全面性的改革。虽然其推动的层面不大，但是其对于行政机关的过去积习的检讨，已在政府部门之间形成了一种改革的气候。

2．财务管理改革方案（Financial Management Initiative，FMI）

继“效率稽核”之后，1982年国会财政与文官委员会公布一份有关文官效率与效能的报告，报告中建议各部会首长应对其部门的内部管理负更大的职责，并且对于业务主管应该赋予更大的权力，以配置、运用所拥有的资源。为回应该报告的建议，同年5月内阁提出了“财务管理改革方案”，并由财政部和“管理暨人事局”成立一个“财务管理小组”（Financial Management Unit）来推动这项方案的进行。

基本上，“财务管理改革方案”是一种绩效管理和目标管理式的财务预算运用模式，强调机关内各业务主管有权进行分权式的财务管理，同时要负管理成败之责任。计划的重点在于消除政府浪费、提升行政效率、建立成本意识观念、确保资源运用之最大效益，其主要的目的在于使各级管理者能够具有清楚的工作目标，对资源是否作最有效运用能有一个明确的责任界定，并拥有所需信息、训练与专家的建议。

“财务管理改革方案”同时鼓励各部门大量运用绩效指标，来引导目标的达成。依照政府预算白皮书所载，绩效指标从1986年的500项，至1989年已增加达2 300多项。此外，在预算制度方面也有新的变革，实行总支出上限的“由上而下”的预算决策方式，1994年提出《民间财源方案》(Private Finance Initiative，简称PFI)，要求各部门的资本建设计划必须先考虑由民间出资的可行性。

3．续阶方案（The Next Steps Program）

“效率稽核”和“财务管理改革方案”虽然为英国政府各部门提供了若干改革的机制，但是，仍未能成功地改变部长及各级文官保守、僵硬的官僚文化、仍无法有效地回应人民的需求，最重要的是效率稽核小组发现问题并不在官僚本身，而是官僚的组织结构严重地束缚了机关有效的运作。因此，“效率小组”在雷尼的继任者艾布斯（Robin Ibbs）的领导下，在1988年向首相提出了一份“改善政府的管理：续阶改革”（Improving Management in Government：The Next Steps Program）计划，并自1988年2月起依照计划内容正式推动。这份报告中针对政府各部门的运作情况列举了七项发现，并从这些发现当中建议三个改革的方向与做法：

（1）强化有效的政策与服务之提供：建议各部会成立附属机关，专门负责执行该部会所提供的服务项目，二者并订定类似契约关系的工作纲领(framework)。

（2）执行服务提供者应具备相关的经验与技术：故建议实施适当的训练计划，确保服务的品质。

（3）改革持续在部门中进行，并形成一种持久的压力：建议指定一位常务次长级官员出任专案管理者。

撒切尔夫人对续阶方案的报告与建议完全接受，并随即任命财政部的高级官员Peter Kemp负责这项计划的执行。这项计划的主要目的在于增进政府管理与公共服务的传送，其基本假定是：认为政府功能可以分为两个截然不同的系统，一是“政策功能”；一是“服务传送功能”，部会只负责政策与策略的决定，执行则交由新设立的执行机关（executive agency）全权负责，执行机关的执行长负成

败之责，兹将其功能略述如下（Osbore and Plastrik，1997）：

（1）政府部会的功能区分为决策与服务的传送，每一个负责提供服务的单位称作“执行机关”。

（2）执行机关对于本身的预算、人事及其他管理方式拥有较大的自主权力。

（3）执行机关的执行长（chief executives）由部长以公开竞争的方式选任，有一定的契约任期，每三年重新提出续任申请，薪资包括绩效薪给的内容。

（4）要求执行长必须提出一份三到五年的经营计划，以及一年的业务计划。

（5）执行机关每年与部会订定一个三年的“工作纲领”详述年度工作目标、可用财务资源、薪资与人事管理。

（6）执行长就其内部财务与人事制度拥有相当弹性的自主规划权，但须向部长负责。

Kemp在接受这项任务时，一方面强调这项计划的重要性，另一方面则宣布，这个计划的预期目标将使得75%的文官转移到执行机关，而这个目标在1996年已达到。

此外，为了要提升服务品质，1991年英国政府又公布了一项“服务品质竞争提升计划”（Competing for quality），其基本信念是：竞争乃是最佳的品质保证，竞争可以使政府的资源运用发挥最大效益。因此，此一计划要求每一部会及执行机关均应对本身的业务进行业务外包或市场测试（market testing）活动，比较到底是继续由本机关来提供或是委托民间办理来得更有效率，如此可以使组织保持最佳成本效益状态。此计划在1995年9月的一份报告中显示，每年可以节省政府支出5.4亿英镑的成本，约为政府运作成本的20%（OECD，1997）。

4．公民宪章（Citizen's Charter）

1991年梅杰继任英国首相，鉴于撒切尔夫人反体制的果断政治造成的文官过度政治化，使得政府与文官之间的关系产生了不稳定的情形，因而想采取较温和的做法进行改革。另一方面，过去的政革，从“效率稽核”到“续阶计划”、“市场测试”等，大多注重政府的服务效率问题，对于效能或是品质的问题，却未有明显的政善。因此，梅杰上任后，一方面持续过去撒切尔夫人的改革做法，另一方面则向国会提出“公民宪章”的政革构想与计划，并且在内阁办公室的“公共服务与科学局”（OPSS）下成立了一个“公民宪章小组”负责推动这项革新方案。

“公民宪章”的主要目的在于改善公共服务的品质、增进资源运用的最大效益，期望将任何公共服务接受者视为消费者，赋予自由选择服务提供者的权利。它主要标榜四项主题：（1）提升服务品质；（2）享用服务时有更多的选择机会；

(3) 人民可以要求知晓服务标准；(4) 确保经费运用的妥适性。为达成上述目标，1991年出的"公民宪章政策白皮书"指出通过下列的几项改革途径来达成：民营化、竞争、外包、功绩俸、公布绩效目标、出版服务标准信息、提供申诉程序、独立调查、矫正错误的服务措施等。

到1997年为止，公民宪章共有42项主要内涵，其包含了所有主要的公共服务项目，并设定民众所期望的服务标准。同时，也有超8 000个地方宪章，包含所有地方性的服务功能，如警力、消防等。

5. 民营化（Privatization）

1979年当撒切尔夫人初任首相之时，即倡议要"缩减国有的疆界"（To Roll Back The Frontiers of The State）并力图埋葬社会主义。因此，撒切尔内阁最有特色的措施就是将许多营运不佳的政府服务机能及国营企业民营化。事实上，民营化是撒切尔内阁在针对政府机关的功能进行全面改革时的一项手段。当重新检讨一个机关或国营企业的功能时，首先必须先提出一些优先性的选择标准，来检视该机关（OEC，1997）。

(1) 这项工作需不需要做？如果不需要，就将它删除。

(2) 如果这项工作是必须做，是不是应由政府来负责？如果不，则应考虑民营化。

(3) 如果必须由政府负责，这项工作是必须由文官来完成、或以由民间部门来做会更有效率、效果更好？

(4) 如果这项工作必须在政府机关里来执行，那么组织是否有妥当的架构足以承担这项任务？以及是否已将主要的资源充分集中在这项工作的完成上？

在经过这一连串的问题逐一检讨后，有些机关应该裁撤、有些应该要民营化，有些则由政府外包民间公司来提供；而那些仍应由政府机关本身来执行、不能假手他人办理的事项，则要求执行机关本身应该要确实检讨，如何才能做得更好、更有效率。因此，英国在考虑国营企业的民营化时，并非不假思索地将所有国营企业均予以民营化，而是经过一番的思考与检验，而所有必须民营化的国营事业，也是在考虑效率与公共利益二者取得平衡的前提下才会实施。总计撒切尔内阁在11年的任期中，共出售40%的国营企业。而这项民营化的政策，不仅在英国已经是无法回头的道路，更成为各国为提升政府效能而竞相仿效的做法。

新西兰的政府再造

新西兰政府的改革范畴相当广泛，并不局限于行政改革，而是扩及金融、货币、劳动市场、选举、政治等层面，新西兰政府首先确立以下改革的原则：

（1）政府不应介入由社区或民间企业经营可获致更高效率的活动，只能涉入由民间经营没有效率或效能之活动。

（2）以民间经营方式建构的企业实体将可获致最高效率，留在公共部门的事业组织及运作必须采用民间公司的形式。

（3）在功能明确且不冲突、政策与营运功能分离、商业与非商业功能分离下，政府各部门运作伊始最有效率。

（4）清楚界定政府各部门、各皇家机构及个别文官的目标，具有潜在冲突的责任宜安排在不同的体制中。

（5）在中央控制降至最低，并让政府各部门主管对组织完全负责时，预期绩效可达最高。

（6）政府部门活动之成本，须考量市场因素，亦即品质、数量、成本应以顾客的需求为判断标准。

新西兰推动政革的组织主要为：国家公务委员会、财政部、首相与内阁部。新西兰的政府再造主要由预算与财务管理制度与民营化两部分组成。

1．预算与财务管理制度

（1）开源节流。新西兰政府主要是以增税的方式来削减预算赤字，一方面以扩大税基、降低税率来增加税收；另一方面也削减公共支出，包括对民间企业的直接补助支出、社会服务、教育、健康医疗补助等。

（2）财政法。于1989年通过，主要是将私部门公司会计的架构应用于政府预算制度之中。首先将过去重视资源的输入改为重视服务产出，现金会计预算制度政为权责会计制，以此希望能够紧密地将“支出”与“结果”合而为一，因此规定各部门必须在二年内全面实施。

（3）财政责任法。于1994年通过，用以规范政府债务规模，及确保政府资产的适当使用，要求政府应提供相关资料给国会，了解未来3年～10年政府的财政政策方向；同时，鼓励各部门实行全面质量管理（TQM)。1996年将该法的精神也植入地方政府法中，并规定地方政府自1998年7月起和中央政府一样，必须遵守财务透明化与责任归属明确化的原则。

2．民营化

在1984年以前，新西兰政府掌控国内12.5%的经济活动，但是这些公有企业均面临同时扮演企业、管制与社会等角色上的冲突；同时由于政府经营的企业，因为管理不善、生产效率太低以及不当投资等因素，使得政府过去20多年投入的50亿新西兰币颗粒无收，而采取民营化的策略即是扭转这种颓势的惟一选择，因此，新西兰政府自1986年起进行民营化，其民营化可分为三个阶段：

(1) 1986 年首先通过国有企业法，将政府部门中的商业活动和其他政府业务分离；其中，比较重要的政府商业活动则改组为政府拥有公司或国有企业，并进一步要求这些国有企业负起经营之责，及回归税制。

(2) 除责成国有企业设定获利目标外，并推动解除管制计划。撤除国营企业所有原依法独占的优势，使其与民间公司处于公平竞争的地位，以增加竞争的方式改变管理环境，进而提高经营效率。

(3) 将国有企业移转民营。

民营化之后，首先对 1987 年所改组的 9 个国有企业造成了重大的冲击，因为在国有企业法的规定之下，要求这些虽然仍为政府所有的国有企业，不能再像过去那样缺乏效率与成本的观念，而是要如同一般的私人企业一样必须负起经营的责任。这样大幅度的结构性政变影响了约 6 万名政府员工，因为这些国有企业开始有了成本观念后，即进行人员的精简，在五年内共裁员 50%。其成果是增加了 15%的收入，以及在第一个 5 年内增加了 4 倍的利润（Osbore and Plastrik, 1997, 80)。

14.5 面向 21 世纪的中国政府再造

1990 年之前中国政府改革的反思

众所周知，从 1978 年以来，中国社会整体上发生了一个实质性的转变，这种转变主要体现在：社会主导价值从以阶级斗争为纲转为以发展生产力为纲；经济体制从计划性经济转向社会主义市场经济；社会经济形态从传统农业社会转向现代化工业社会；整个社会结构从封闭状态转向开放状态。

为了适应变化了的中国社会的需要，从 80 年代以后中国共进行了四次较大规模的政府改革，即 1982、1988、1992、1998 年的政府改革。客观的分析，经过几轮政府的改革，确实取得了一些明显的成效，这种成效主要体现在：整个社会对政府改革取得了共识，认为不进行政府改革，经济改革与社会发展难以持续；政府机构扩张的总体势头得到了一定程度的遏制，机构本身向精简的方向发展；开始以重塑政府职能而创新政府管理体制；在理顺关系，特别是政企关系，政府部门之间的关系方面有突破性进展；公务员和公职制度正在实现从特殊主义的偏狭制到普遍主义的功绩制的转换；政府治理从遵循人治到重视法治。上述变化或许仅仅是一个开端，但无疑是一个良好的开端。

但是冷静地分析以往的政府改革，特别是第四轮之前的改革，我们同样发

现，政府改革本身也存在着许多误区或缺陷。这种缺陷主要表现在以下几个方面。

1．政府改革的被动适应性远远大于主动的前瞻性

从发展行政（Development Administration）的观点来看，政府面对不断变化的政治、经济、社会、文化以及国际环境，政府改革不应是被动的回应，仅消除政府组织及运行的不合理因素，更应当以前瞻性的创新精神，以行政的发展（Administrative Development）推动社会的发展，只有这样，才能不断应对社会的挑战。历次的政府改革，都不同程度地出于财政、机构、人员、官僚主义的压力，政府迫不得已才进行改革，政府改革是消极的。往往是事到临头，才忙于应付，缺乏主动性、自主性和前瞻性。

2．政府改革视角的偏狭

多少年以来，一提起政府改革，便将其等同于机构改革，政府改革的视角点是在机构、人员的调整上。给人一种印象，似乎政府改革就是撤并机构，精简人员。事实上，政府改革或再造涉及多个面向和维度。从一般意义上而言，政府改革最少会涉及到以下几个方面的变革：一是结构性变革，如组织结构的重组，层级的简化，人员的精简；二是工具层的变革，它涉及到政府治理方式、方法以及公务员做事的方式；三是价值层面的变革，涉及到政府人员的心灵改革。显然，仅仅改变政府之结构，是无法达到改革目的的。

3．缺乏对政府改革理论上的反思

历次政府改革，都反映出我们理论的准备和反思不足。对于政府改革的一系列重大理论问题，如公共行政的性质；政府的职责；政府与企业的关系；政府与社会的关系；中央与地方的关系；政府治理方式，包括政府改革的目的本身，都缺乏系统的理论上的认知。改革在理论上的滞后，影响着我们对政府改革的思考，并限制着我们战略和政策的选择。

4．政府改革孤立于政治和社会系络

政府改革不能、也不可能游离于整个社会的系络之外，行政改革专家凯顿曾用“不能将好苹果放在烂篮子之内”（Good apples can't perform in a rot barrel.）来形容环境与政府改革的关系。从更为广泛的意义上来看，立法、行政、司法、社会组织、政党、经济组织均是一个社会的共同管理者（Co-manager），任何一个组织都不可能游离于其他组织之外而孤立地存在。观察和处理行政问题，不可孤立地对待。行政部门的问题是政治、经济、文化、法律多种因素的体现。因此，政府再造不仅仅局限于政府组织之内，而应与政治改革、经济改革、司法改革、立法改革、社会组织改革相呼应。考虑到另在计划经济下形成的党政不分，

政企不分、政府和社会不分等高度统属的体制状况，我们需要的政府再造无疑是一种大规模、普遍性、彻底性，关联政党与政治、立法、司法、社会组织等多种环境系络改革的政府再造，而不仅局限于政府组织之内。这也是中国政府改革为什么不推不动、推亦不动的一个重要原因。

5. 效率主义改革典范的局限

检视过去的政府改革，主导我们改革的是行政理性模型，即行政改革的核心在于有效率的行政(efficient administration)，这种改革的典范的主要特征在于：

(1) 以提高政府工作效率为核心价值；

(2) 以行政组织内部机构改革与重组作为改革的重心，而不论及外部政治、经济、社会与文化环境的本质改善；

(3) 以公共行政为国家意志与政策执行的工具为出发点，希望由国家组织社会职能和政府执行能力的改善解决问题；

(4) 持管理主义的观点，从国家主导社会的角度，主张行政问题之解决必须于行政组织之内得到解决；

(5) 认为为了实现行政目标，应赋于行政更多的、更集中的权力。

客观地讲，政府行政必须是有效率的，效率也是重要的。但是效率主义的改革典范也存在着缺陷和不足。主要表现在：

(1) 效率行政使行政发展与改革的视野狭隘，致使行政发展的目标无法落实，需知道缺乏消费者效用的效率是极有意义的；

(2) 效率行政可能忽视了民主、公平、社会正义、责任的价值；

(3) 效率行政将行政矮化为政府执行的工具，忽略了政策规划、制定与执行过程中的公民参与；

(4) 效率行政易使行权政过分集中而腐化或使之沦为宰制人民的工具。

21 世纪中国政府再造的战略选择

政府分析专家威廉·邓（W.N.Dunn，1944）曾谓，用错误的方法解决正确的问题，固然愚不可及，然而用正确的方法，解决错误的问题，岂不更加荒谬。我们的国家正在经历一个深层的转变，这种转变的核心如佛格森（M.Ferguson）所言的，是一种基本社会典范的变革（Ferguson，1980）。因此，我国的政府再造，必须适应这一社会典范的变革，确立新的治理典范和方式。新治理典范的确立，需要实现以下方面的政府变革。

1. 从效率行政典范到民主行政典范：政府治理典范的变革

民主行政典范代表着一种新的、不同于传统的行政理性的典范，民主行政典

范并不反对效率行政典范的理念与做法。民主行政认为，民主国家的基石在于民主原则与民主行政，并使民主哲学能渗入其行政机制之中，依民主行政的观念，政府是经人民的共识建立的，政府是手段，而人民是目的，“将人民放在事物的中央”，是民主行政的基本出发点；政府是公共利益的代表，政府必须超越特殊之利益集团；政府不仅要重视行政资源有效运用，亦应重视公共服务的公平，实现社会正义；它强调政府决策的开放性，重视社会公民的参与；强调与他人共享权力，采取共赢的，而非你输我赢的取向；政府扮演成长、创造、转变、整合的角色，而非慈祥的父母或训诫式家长的角色；鼓励多元和创新而非无差别的一致和顺从等。如果没有在治理理念的变革，真正的政府再造是十分困难的。

2．从控制导向的管理到服务导向的管理

政府存在的目的在于对民众的需要给予充分的回应。在传统的体制下，政府扮演了更多的生产者、监督者、控制者的角色，为社会和民众提供公共服务的职能和角色被淡化，有些政府部门和人员甚至于或多或少地忽略了为民服务的最终任务。这既与传统的政府体制有关，也与政府组织的特性有关。在计划经济下，政府的职责就是负责人、财、物的分配，而不是提供服务。而政府组织以提供效率为主旨，试图通过法令、集权、政策建构一个良好秩序的组织；政府组织被更多地视为设定职能、授予权威和正式结构的结合体，而不是一个服务体；在管理上，也是讲求计划和控制功能，视组织成员和民众为管制的对象和客体，而忽视了为社会和民众的服务功能。这种管理模式忽视了公共管理的内在价值，使政府存在的正当性受到质疑和诘难，也导致官僚主义和人民对政府部门的支持和信心的下降。

政府再造，首先要重新检讨公共组织和公共管理存在的目的并以此推动政府再造工程。依据公共管理之目的和要求，政府再造，最重要的在于要塑造一个具有公共服务精神的政府。自 90 年代以来，各国的政府再造莫不以形塑服务型政府为其要者。美国于 1994 年 9 月 20 日颁布了“顾客至上：服务美国民众的标准”（putting customer first：the standards for service the American people），主张建立顾客至上的政府。英国政府于 1991 年颁布公民宪章（the citizen's charter），主张施行公共管理的顾客导向（customer orientation）。加拿大、澳大利亚等国莫不把顾客导向作为政府再造的重要环节。

我们的政府是人民的政府，应以人民高兴不高兴，人民答应不答应，人民满意不满意（邓小平语）作为政府施政的目标，建立一个服务于人民的政府，是中国政府再造的战略目标。服务型政府，概括起来，即将政府由原来的控制者，改变为兴利者和服务者。服务型政府意味着：

（1）施政目标，由机关和专家决定，到由民众希望和合法期待来决定；

(2) 以成本——效益为基础的效率考量，转变为民众评估的考量；

(3) 由政府以控制为要务转变为以传输服务为要务；

(4) 由对特定“功能”、“权威”、“结构”、的服从，转变为对“使命”、“顾客”、“成果”的认同；

(5) 从一味强调按章办事到强烈的当事人取向（client orientation），考虑到民众的具体情况；

(6) 从独断专横的领导到民众参与领导。

3. 从以政府为本位和中心到亲市场的政府

中国实行计划经济的教训证明，那种全方位的政府管制经济事实上导致了社会经济的死乱循环，导致社会资源和财富的浪费，导致普遍的搭便车和效率低下，导致官僚主义、寻租和政治腐败，也是政府膨胀的根本原因。发达市场经济国家的经验也表明，政府失效与市场失效同样存在，而且有时政府失效比市场失效更为严重。经济发展固然有赖于政府与市场的相互作用，但政府选择做什么不做什么是至关重要的。我们的政府，正如邓小平同志所讲的，管了许多自己管不了也管不好的事情。

中国的行政改革的一个战略性目标在于建立一个亲市场的政府，即在政府和市场的关系上，要充分发挥市场在资源配置过程中的作用，凡是市场能发挥优势作用的地方，充分让市场发挥作用。市场之所以能够得到政府的信任，主要因为系以消费者为导向，同时具有下列特性：(1) 平等性，市场所有的参与者都是平等的，不分贵贱、自由进人；(2) 竞争性，市场参与者进行公平的市场价格竞争和质量竞争；(3) 开放性，市场机制与外部环境具有密切的互依关系，形成不断的循环开放系统。因此在现在，重新界定政府的职能大为紧迫和必要。必须明确，一是政府在生产和产品的分配方面的作用应大幅度削弱，由公共部门提供产品和服务仅是一个例外而并非惯例。只有在市场失灵的领域，政府的干预才是合情合理；二是必须停止对民营经济的活动限制和直接控制，相反应大力促使其发展；三是政府本身不要过分地深人介人金融部门，应促使银行进行商业化运作，否则极易引发市场风险；四是政府应致力于提供法律和体制上的环境。

具体分析，政府的经济职能主要集中在建立保障市场经济运作的法律基础和维护产权；维持宏观经济的稳定和保持宽松的政策环境；投资于基础设施和人民需要的领域；维护收人的公平分配；保护生态环境等确保实现经济和社会发展的基本条件方面。因此政府必须有所不为才能有所作为。

4. 从强势国家的单独治理到国家与社会共同治理

现代中国政府所面临的复杂性、动态性与多元性的环境；公共问题的日趋复

杂性；社会行动之间的相互依赖性，使得政府的不可治理性的可能性增大。从另一个层面来看，政府的治理过程绝非政府单方面行使权力的过程，更为重要的是政府与整个社会的互动过程，国家的建设与发展事实上需要政府和社会力量的共同努力和合作，一个国家的政府与社会各种力量之间互动的能力越强，越能产生巨大的能量。传统的那种强政府、弱社会，政府单独主治的局面实难解决日益增加和复杂的公共问题，无论愿望有多好，皆会受到自身治理能力（governing capacity）的限制。政府部门已经无法成为一个惟一的治理者，政府必须与民众、社会其他组织共同治理（cogovernace）、共同管理（comanagement）共同生产（coproduction）与共同配置（coallocation）。因此，政府、社会、公民（public-private-citizen）的共治已成为当代重要的治理模式。发展政府与民间的伙伴关系（public-private-partnersip），落实民间社会与政府共同治理的合作关系，已成为各国政府再造的重要策略。据此，应通过确立行政参与，民营化或商业化，通过政府生产性和服务性功能的转移，通过社会责任的共负，通过契约化和委外体制（the Contracting regime）等多种方式，让民间力量释放出来，整合民间不同领域的力量，将民间资源导入国家和社会发展的行列，形成国家建设的协作网络，以达到国家发展的目的。共同治理模式，不仅有利于民主政治的发展，提高政府治理的能力，弥补政府力量的不足，实现责任共担和利益共享，同样也有利于政府减肥的目的。

5．从政企不分、政府管制到政企分开、放松管制

中国传统的政企关系最大的特点在于政企不分。政企不分不仅导致国营企业缺乏效率和活力，也导致政府规模的扩大；同时政府与企业之间的过分亲密关系和不适当的干预也隐喻着出现金融危机的可能性，也是寻租和政治腐败的一个重要原因。政企不分，政府直接干预企业的经营活动，不能形成科学的投资体制，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用。政企不分必然导政政府包揽属于企业事务，大量设置专门经济管理部门，造成部门职能重叠、政出多门、相互扯皮、办事效率低下。改革政府与企业关系，最核心者在于：

（1）考虑到市场经济下的政府职能和范围，国有企业应逐步从竞争性生产和经济领域退出，通过产权处置的方法，压缩国有企业的规模。

（2）政府的公共管理职能和企业的经营管理职能实行最彻底的分离，使企业成为真正的市场主体。

（3）更多的引入竞争，通过贸易自由化，放松准入，停止补贴和转移支付等方法促使企业更具竞争性。

（4）硬化国有企业的预算，特别是通过投资改革，使其向更商业化的信贷靠近，限制软贷款的获得等方法，使其有压力和活力。

（5）改变国有企业管理者与政府之间的关系来改善激励机制。一方商赋予企业经营者以更大的自由权，另一方面引入新的监督机制，如稽查制度、业绩评议、管理合同等。

6．从权力集中到适度的地方分权

在公共管理领域，公共权力是最为重要的一个资源，对这资源的合理分配和利用，在很大程度上影响着一个国家的政治构造、政治发展和经济发展。历史经验证明，权力资源的过分集中或过分分散都是十分危险的。从理论上讲，权力的集中，有其比较的优势，如：权力的拥有者有更大的能力实现其目的；中央当局以更大的可能性实现较大规模的社会变革或经济变革；存在着发挥整体优势的可能性；存在着将外部经济和不经济内在化的可能性；能够把稀缺资源集中使用于最重要的领域；能够做到规则的统一，避免不必要的交易成本等等。当然这种优势是有约束条件的，如中央政府拥有足够的权威；中央拥有充分的信息；存在着一致的利益结构；中央政府政策的高质量等等。事实上，现代社会发展的非均衡性；多元价值与利益的共存；民主政治的发展；社会变革的加速；信息的不完全等等，使中央集权面临着挑战，中央集权面临着其自身无法克服的弱点，如对变化了的环境的感知能力较差；获取全部信息的困难；集中化决策的滞后；沟通和协调的困难；地方缺乏动力机制，对地方创新的抑制；中央政府决策的超载等等。

相反，一个分权的体制正好能够弥补其不足，与中央集权相比，分权的比较优势在于：有助于保护个人的权利和自由；社会系统免受中央当局决策失误的影响；确保政府决策更符合地方实际；使地方当局能更好选择适合地方条件和需要的公共计划；由于赋予其自主权，存在着发挥主动性和创造性的广阔天地；不同地方之间的竞争能够产生改进公共服务质量的效果；存在着政府政策创新的可能性。

中国传统上是一个中央集权的国家。正如邓小平所言，中国政治体制最大的问题在于权力太集中。因此，在调整权力结构时，要赋予地方必要的权力，让地方有更多的因地制宜的灵活性，发挥地方发展经济的积极性和创造性。改革开放以来，实行权力下放，地方积极性得到充分发挥，有力地推动了改革和发展。这是一条重要经验，应当充分加以肯定。与此同时，也要加强中央的权威。

7．从机械式的官僚组织到有机式的适应型组织

从组织设计的观点来看，传统的政府机构是一个典型的机械式的组织，这种组织机构的特征在于：（1）对环境的开放性差，比较封闭；（2）过分强调明确的、相互孤立的职能和部门分工；（3）组织权力结构是集中的；（4）权力来源于

职位；（5）上下级之间等级森严，管理层级多；（6）很多、很具体的规则、手续；（7）决策权集中于高层；（8）纵向的沟通和协调。这样的组织设计固然有其优点，但缺陷表现得日益明显，如：机构缺乏弹性，无法适应环境变化；层级太多影响行政效率；机关规模缺乏标准；机关官多兵少，不成比例；规矩多造成例行公事，缺乏主见，职能部门之间囿于本位观念，互不协调，甚至相互制掣；权力集中造成缺乏民主参与，造成机关人员"多做多错，少做少错，不做不错"之风气；官员对上级负责，忽视人民意见；机关运作中抓权、扩权屡见不鲜。

因此，政府内部组织设计，应更具弹性和适应性。与机械式组织不同，具有弹性的和有机式的组织特点在于：（1）对环境具有开放性，建立一种具有弹性、回应力的公共组织，并发展一种将大众视为顾客，消费者的公共服务导向；（2）实行政策制定与执行的分离、强调战略的管理；（3）改变组织机构，使组织结构扁平化，减少管理的层次和环节；（4）改变组织内部集权的结构，向下级授予权能，使其承担责任；（5）以制度性的对话，知识和专门技能作为权力的来源；（6）减少不必要的繁文缛节；（7）重视决策的参与和组织的参与；（8）网状形的沟通与联系；（9）以团队精神而非命令与服从达到整合与控制；（10）建立跨部门和功能的组织。

学者林顿曾提出建立无缝隙的政府(Seamless Government)(Linden,1994),这种政府是弹性的、整合的、灵活的，没有繁文缛节的，节约时间的，跨功能的，也就是民众在任何时间和任何地点得到服务的政府。彼得斯（Peters，1994）主张建立参与性与对话性国家（Participatory or Dialectic State）。许多学者主张建立学习性组织，也有主张建立后官僚组织（Post Bureaucracy）。诸如此类的主张，都反映了未来社会公共管理组织形态的变化。

8. 从人治到法治

中国之所以出现"文化大革命"那样的政治动乱和政治悲剧，究其根本原因，在于缺乏法治。我国目前在政治、经济、文化和社会生活领域出现的有些无序现象也与法治的欠缺和不周有直接的关系。党的十五大提出建设社会主义法治国家，九届人大通过的政府机构改革方案提出行政改革的一个重要目标在于实行依法行政，九届人大二次会议将依法治国写入中华人民共和国宪法，这标志着我国政府治理理念和模式的一个巨大变革，即实现从人治政府向法治政府的转变。

法治是这样一种治理状态（governance）或秩序，在这一治理状态中，存在着法的普遍性和有效适用性，法律之于政府权力具有优先的、至上的权威或者说政府应由法律规制并服从法律，最终公民的自由权利得到维护、保障并扩大。具体而言，法治政府的含义包括：

（1）法治政府崇尚秩序并反对无政府状态。秩序意味着在自然界、社会生活诸方面存在着某种程度的一致性、连续性和确定性。正如法哲学者埃德加·博登海默所言："凡是在人类建立了政治或社会组织单位的地位，他们都试图防止不可控制的混乱现象"。从发生学的角度来看，政府的产生正是出于人类对秩序的要求。法是调节人的行为或社会关系的规范或规则。这种规则给予了人类事务以某种程度的可预见性，所以人们通常能够知道对他们的要求以及他们应当预防何种行为，以防止出现相反或不利的结果。正是凭借这种规则以及其他力量，秩序得以实现。人类因崇尚秩序，并因在有秩序的生活中实现自己的价值而崇尚法律。与秩序相反，无政府状态是这样一种状态，在这种状态中，任何人都不受他人或群体的权力与命令的支配。无政府主义者主张个人自治、反对一切权威、反对一切约束，主张取消政府和国家。事实上，从人类历史来看，没有一个社会是在无政府状态下运转的，彻底消灭权威、国家和有组织的政府从而建立起以人与人之间的友爱关系为纽带的联合体，这是完全不可能的，我们也不能假定建立在无政府基础上的社会会给人类带来更大的自由和幸福，相反我们看到的更多是建立在无政府状态下人类的自私、贪婪、相互残杀和对基本的人的权力的践踏。因此，对法治政府秩序的追求，就必然反对无政府状态。

（2）法治政府要求法律具有普遍性。亚里士多德曾谓："法律始终是一种一般的陈述"。要把有秩序的关系引入私人领域和政府领域，若没有规范就无从实现。如果一个社会的政府不根据规范而按其主观好恶来行事，那么几乎是不存在法治的。而一个社会和政府所应遵循的法律应当具有普遍性（generality），这种普遍性意味着法律是由用以安排或裁量大量人类行为模式或尺度构成的，而不是由用以处理单一的个别的情形的命令构成的。法律的普遍性使得将某种程度的一致性、连续性和客观性引入了法律过程中，秉公、无偏见的执行法律奠定了基础。同样，由于具有普遍性，人们就能够预见其行为的后果，从而能够安排他们在变得较为确定的未来中的行为。法律的普遍性也意味着法律的普遍遵守和人人在法律面前的平等，如果允许有人超越法律，那么便允许有人破坏法律。如果遵守法律只是一部分人的义务，那么践踏法律就一定是另一部分人的特权。

法律的普遍性并不仅仅意味着法律是一般的公开的和相对稳定的法律，它并不排斥特别法，但是"特别法应由公开的、稳定的、明确的一般规则所指引"。法律的普遍性，是一个法治政府所应具有的最基础的形式要素，一个社会没有这种形式要素，就不配成为一个法治国家。

（3）法治政府要求体现实质正义。在一个法治政府和社会中，仅仅强调普遍性、稳定性和一致性是不够的，从某种程度上讲，这仅仅是法治的形式，还不是

内容，即实现某些价值规则的内容。如果说仅仅存在着普遍的法，并且政府依法而治那就是法治政府的话，那么专制政府和暴政在某种程度上也可以视为法治政府。因为可能发生这样的情形，一个暴虐政权会将一些完全蔑视文明社会价值的规则颁布于法律之中，就像法西斯政权下令灭绝或根除被其视为“劣等民族”的民族一样。因此法治政府承认法律的最高权威，要求政府依照法律行使权力，其前提条件就是法律必须符合一定的标准，包含一定的内容，如果对于法律没有要求一定的标准和内容，则法律也可作为专制的工具。在历史上，许多杰出的前辈们为此提供了许多理论依据。亚里士多德认为法治不仅是已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是制定得良好的法律，而良好的法律是符合正义的。圣·奥古斯丁也认为“非正义的法律根本不是法律”。阿奎那宣称：“人法……如果违背理性，就应称之为非正义的法律，而且它具有的并不是法律的性质，而是暴力的性质”。尽管人们可能对正义有不同的理解，但正义观念所具有的实质性价值，如自由、平等、生命、财产的保障则是不能置疑的。可以讲，现代宪法中规定的公民的基本权利正是实质正义所要追求的。尽管一个法律制度的存在与否，可以不以正义为其条件，但是如果一个社会根本无视正义观念具有的主要实质性价值，那么它便不是一个法治的国度。同样，在现代民主社会，当一条规则或一套规则因其违背道德上的价值而受到抵制，那么其必然因是“恶法”而无意义，国家将不可避免地崩溃。保障公民的权利和自由，是实质法治区别于形式法治的关键所在。

（4）法治政府的核心在于政府受法律的约束和控制。众所周知，“法律的基本作用之一乃是约束和限制权力，无论是私人的权力还是政府的权力。在法律统治的地方，权力的自由行使受到了规则的阻碍，这些规则使掌握权力者受到一定行为方式的约束”。法治政府的理念固然承认并重视民众的守法，但其重点不是“治民”，而是“治官”，其基本的精义在于“治国者先受治于法”。它不是强调政府要维护和执行法律的秩序，而是政府本身要服从法律制度，而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。法治的固有之意乃是规范和限制政府权力。诚如哈耶克所言：法治是指“政府在其行动中应受固定的和事前宣告的规则的约束——这种规则使人们有可能十分精确地预见到当局在一定情况下使用其权力，并在这种了解的基础上计划个人事务”。法治的这一要义根源于权力的性质，因为权力具有侵略性和扩张性，一个被授予权力的人，总是面临着滥用权力的诱惑，面临着逾越正义与道德界限的。受限制的政府权力乃是世界上最有力的、最肆无忌惮的力量，而且滥用这些权力的危险也是始终存在的。换言之，权力总是不断地争夺法律的实质。如果不对政府权力加以限制，如果政府权力的行使缺乏标

准，那无疑是对专制的认可。因此，一个法治的社会经常试图阻碍压制性权力的出现，其依赖的一个重要手段就是通过立法为政府设定规则，通过广泛的分配权力来制约权力，通过政府间的权力分配实现以权力制约权力。

政府治理状况是构成国家竞争力的重要因素，而政府再造是提升国家竞争力的有效途径之一。历史发展表明，大政府时代已经结束，小而能的政府是政府再造的目标。此处“小”是相对于过去政府庞大而言，意指政府权力适当、政府组织结构较小，政府人员精简，政府预算规模较小，政府职能精简，“能”则是意指政府有高绩效，公共管理民主化，政府更加负责任、具有回应力，政府更加守法、廉洁、公正。我们有理由相信：经过政府再造，一个民主的、法治的、负责任的、有能力的、公正的、廉洁的、高绩效的政府能够得到建立和发展。这样的政府必将带领中国进入新纪元。

本章小结

1．政府再造的本质乃是通过再造工程，提升政府治理能力，从而促进社会的发展和进步。

2．企业型政府是当代政府再造的核心理念。企业型政府的基本特征在于重视成本与效益;强调顾客导向;强调市场机制;强调授予权能;强调创新与改革。

3．当代世界各国政府再造，以美国、英国、新西兰等国最为典型。这些国家的改革代表着一种新的公共管理典范。

4．中国政府再造是一场革命，其本质涉及调整政府与市场、政府与企业、政府与社会、中央与地方、政府与公民之间的关系。中国政府再造是关系再造。

关键术语

再造　　政府再造　　企业家与企业家精神　　企业型政府　　法治政府

复习思考题

1．何谓政府再造？如何理解政府再造的性质？

2. 分析当代世界各国政府再造的背景和原因。
3. 何谓企业型政府？企业型政府的基本理念是什么？
4. 如何评价企业型政府理论？
5. 当代各国政府再造的主要策略是什么？
6. 20 世纪中国政府改革有哪些经验和教训？
7. 中国政府改革的主要议程是什么？
8. 探讨中国政府改革的前景。

本章参考文献

Barnekov, T.And J.Raffel, 1990, Public Management of Privatization, Public Productivity and Management Review 14.

Bazelay, M., 1992, Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, University of California Press.

Bellone, C.and G.Goerl, 1993, Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, PRA, Vol.52, No.52.

Caiden, G.E, 1991, Administrative Reform Comes of Age, N.Y,: Walter de Gruyter.

Clinton and Gore, 1994, Putting Customer First, U.S.Government Printing Office.

Efficiency Unit, 1988, Improving Management in Government; the next steps, London, U.K.: HMSO.

Gore, A, 1993, From Red Tape to Result, U.S.Government Printing Office.

Gore, A, 1994, Creating a Government the Work better and cost less U.S. Government Printing Office U.S.Government Printing Office.

Gore, A, 1995, Common Sense Government, U.S.Government Printing Office.

Gore, A, 1996, The Best Kept Secrets in Government, U.S.Government Printing Office.

Hammer, M, 1993, Reengineering Corporation, N.Y.: Harpers Collins.

Hammer, M and J.Champy, 1995, Reengineering Revolution, N.Y.:

Harpers Collins

Heckscher, 1996, The Post Bureaucracy, Sage Publication, Inc.

Johnston, K., 1993, Beyond Bureaucracy, Illinois, Homewood.

Kent, Calvin, 1987, Enterpreneurship and Privatizing of Government. New York, Quorum Books.

Linden R.M, 1994, Seamless Government, Jossey _ Bass Publishers,.

Morgan, C. and Murgatroyd, S., 1994, Total Quality Management in the Public Sector:

An International Perspective, Philadelphia: Open University.

OECD, Issues and Development in Public Management: Survey 1996—1997, OECD.

Osbore, D. and T. Gaebler, 1993, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, MA. Addison wesley.

Osbore, D. and Peter Plastrick, 1997, Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government, MA. Addison wesley.

Salamon, Lester, 1989. Beyond Privatization: The Tool of Government Action, Washington, D.C.: Uban Institute.

Savas, E.S., 1987, Privatization: The Key to Better Government, New York: Chatham, House Publisher, Inc.

State Service Commission, 1994, New Zealand's Reformed State Sector, Official Report, Wellington.

Sundquist, J., 1984, Privatization: No Paracea for What Ails Government, in Harvey Brooks ed. Public-private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs, Ballinger Publishing Company: 303—318.

Zeithaml, V., 1990, Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectation, New York: The Free Press.





后 记

写这样一本类似于教科书般的公共管理的著作，本来并非是我们夫妇二人的意愿。本书最早开始写作于1998年，起初是想写一本有关公共管理研究性的著作，以记录我们学习和研究公共行政与公共管理的心得和体会。到2000年7月，我们已完成现在呈现在大家面前的许多章节。我一直认为，撰写一本公共管理的教科书，是一件十分严肃的、神圣的事情，是超出自己能力范围的事情。因为我心里十分清楚，自己虽然从20世纪80年代中期开始从事公共行政之研究，到现在已有15个年头了，在公共行政与公共管理这个知识的海洋中，我还是一个刚学习游泳的人。写论文，你可以阐述自己的观点，这是个人的自由，但写教科书便不一样了，搞不好会误人子弟。中国人民大学出版社编辑刘晶女士一直鼓励我将原有的著作改成一本教学参考书，在惴惴不安之中，我们夫妇二人依据教材参考书的要求，重新调整了有关章节和内容，又花了将近一年的功夫修改成书。

为写此书，我们翻阅了大量的文献，可以讲没有公共行政和公共管理这些研究者的成果，本书是根本不可能完成的。我们在书的每一章均列举了参考的著作，也期望读者从这些参考著作中，更多地了解公共行政与公共管理的知识和艺术的精义。

在本书出版之际，我特别怀念著名的行政学家黄达强教授，是他把我引入了公共行政与公共管理这一科学研究的殿堂，他的人格魅力是我师法的楷模和典

范，可惜他英年早逝，这本书亦是学生对恩师的怀念。我要感谢我攻读博士学位时的导师宪法学家许崇德教授和行政法学家皮纯协教授，他们让我理解和体认了民主宪政价值的可贵，理解了公共行政与公共管理的崇高使命，明确了公共行政与公共管理在民主治理当中的正当角色。我要感谢我的学生们，他们对公共行政知识的渴望和追求激励着我不断学习。在本书写作的过程中，唐钧同学做了大量的资料整理工作，我特别感谢他。

我的儿子张潇寒一直是我们努力工作的动力来源，他的天真、率性、纯洁，使我了解了人性的美丽。支撑我致力于公共管理研究的一个重要信念在于：通过我们的努力，不致使我们的父辈和我们自己遭受的种种痛苦再降临到我们下一代的身上。

张成福

2001 年 8 月 25 日